

**AUDITORIA FINANCIERA DE LOS RECURSOS GIRADOS EN EL AÑO 2013 A
LOS FONDOS DE SERVICIOS EDUCATIVOS DEL MUNICIPIO DE DUITAMA -
BOYACÁ**

**PILAR ANDREA VELA CORREA
YULY ESMERALDA RODRIGUEZ CHAPARRO**

**UNIVERSIDAD PEDAGOGICA Y TECNOLOGICA DE COLOMBIA
FACULTAD SECCIONAL SOGAMOSO
CONTADURIA PÚBLICA
SOGAMOSO
2015**

**AUDITORIA FINANCIERA DE LOS RECURSOS GIRADOS EN EL AÑO 2013 A
LOS FONDOS DE SERVICIOS EDUCATIVOS DEL MUNICIPIO DE DUITAMA -
BOYACÁ**

PILAR ANDREA VELA CORREA

Cód.: 201010401

YULY ESMERALDA RODRIGUEZ CHAPARRO

Cód.: 201010420

**Proyecto de Grado en la modalidad de Practica Empresarial para optar el
título de Contador Publico**

DIRECTOR

Misael Segura Alonso

Contador Público

DIRECTORA

Nancy Jacqueline Barrera Patiño

Jefe área Financiera de la Secretaria de Educación Municipio de Duitama

UNIVERSIDAD PEDAGOGICA Y TECNOLOGICA DE COLOMBIA

FACULTAD SECCIONAL SOGAMOSO

CONTADURIA PÚBLICA

SOGAMOSO

2015

Nota de aceptación



Director del Proyecto



Jurado

Nancy Flecha Avella

Jurado

Duitama, Julio de 2015

DEDICATORIA

Dedicamos este proyecto de grado a Dios por habernos permitido llegar hasta este punto y habernos brindado salud, bienestar, fuerza y energía para lograr nuestros objetivos, además de su infinita bondad y amor.

A nuestras familias por habernos apoyado en todo momento, por sus consejos, sus valores, por la motivación constante que nos ha permitido ser unas personas perseverantes y por el gran amor que nos brindan cada día.

Y a nuestros amigos y personas especiales que han llegado a nuestras vidas para colmarlas de buenos, gratificantes e inolvidables momentos y con los cuales hemos tenido la dicha de compartir sueños e ilusiones.

Pilar y Yuly

AGRADECIMIENTOS

Agradecemos a Dios por ser nuestro guía espiritual y habernos permitido culminar satisfactoriamente nuestro proyecto de grado.

A nuestros padres por su gran amor y apoyo incondicional a lo largo de nuestro camino como también por brindarnos los recursos necesarios para llevar a cabo nuestros sueños y metas.

A nuestros profesores que nos transmitieron sus conocimientos a lo largo de nuestra carrera, pero en especial al profesor Misael Segura por su gran apoyo y colaboración para desarrollar cabalmente el proyecto de grado.

A la Alcaldía Municipal de Duitama, en especial a la Alcaldesa Constanza Ramírez Acevedo y la Secretaria de Educación María Amelia Carvajal por brindarnos la oportunidad de afianzar nuestros conocimientos; A Nancy Barrera funcionaria del área financiera de la Secretaria de Educación Municipal por su colaboración y confianza depositada, y a cada uno de los ordenadores del gasto y pagadores de las Instituciones Educativas por abrirnos las puertas de sus establecimientos y habernos brindado la información necesaria para llevar a cabo nuestra labor.

TABLA DE CONTENIDO

INTRODUCCIÓN.....	10
1. PROBLEMA.....	13
1.1 PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA	13
1.2 FORMULACION DEL PROBLEMA	13
1.3 SISTEMATIZACION DEL PROBLEMA	14
2. OBJETIVOS.....	15
2.1. OBJETIVO GENERAL.....	15
2.2. OBJETIVOS ESPECÍFICOS	15
3. JUSTIFICACION.....	16
4. MARCO DE REFERENCIA.....	17
4.1 MARCO TEÓRICO.....	17
4.1.1. TEORIA GENERAL DE SISTEMAS	17
4.1.2. TEORÍA GENERAL DEL CONTROL	18
4.1.3. RECURSOS DEL SISTEMA GENERAL DE PARTICIPACIONES.....	19
4.1.3.1. PARTICIPACIÓN PARA EDUCACIÓN	19
4.1.4. PRINCIPIOS PRESUPUESTALES APLICABLES DIRECTAMENTE A LOS FONDOS DE SERVICIOS EDUCATIVOS:	20
4.1.5. PRESUPUESTO DE INGRESOS	21
4.1.6. PRESUPUESTO DE GASTOS	21
4.1.7. EJECUCIÓN PRESUPUESTAL	22
4.1.8. MODELO ESTANDAR DE CONTROL INTERNO (MECI).....	23
4.1.9. NORMA INTERNACIONAL DE AUDITORIA (NIA) 300 “Planificación De La Auditoria De Estados Financieros”	24
4.1.10. PRUEBAS DE CUMPLIMIENTO Y PRUEBAS SUSTANTIVAS.....	25
4.2 MARCO CONCEPTUAL.....	27
4.3 MARCO ESPACIAL.....	29
4.4 MARCO HISTORICO	30
4.4.1. SISTEMA GENERAL DE PARTICIPACIONES	30
4.4.2. CREACION DEL FONDO DE SERVICIOS EDUCATIVOS.	31
4.5 MARCO LEGAL	32
5. DISEÑO METODOLOGICO.....	34

5.1 MÉTODO DE INVESTIGACIÓN.....	34
5.2 TIPO DE ESTUDIO	34
5.3 FUENTES DE DATOS	34
6. RESULTADOS Y ANALISIS.....	35
6.1. EVALUACIÓN DEL CONTROL INTERNO CONTABLE	35
6.2. VERIFICACION LA EXISTENCIA DE RIESGOS Y A SU VEZ LA VALIDEZ DE LAS CIFRAS FINANCIERAS A TRAVÉS DE PRUEBAS DE CUMPLIMIENTO Y SUSTANTIVAS.....	42
6.3. PLAN DE MEJORAMIENTO BASADO EN LAS DEBILIDADES ENCONTRADAS DURANTE EL DESARROLLO DE LA AUDITORÍA FINANCIERA.....	50
7. CONCLUSIONES.....	55
8. RECOMENDACIONES	56
9. BIBLIOGRAFIA	57
10. INFOGRAFIA	58
11. ANEXOS	60

LISTA DE TABLAS

Tabla 1. Criterios y Rangos de Calificación	40
Tabla 2. Diferencias en contabilidad y extractos.....	47
Tabla 3. Marcas de Auditoria	48
Tabla 4. Ponderaciones	50
Tabla 5. Grado de Cumplimiento	51

LISTA DE GRAFICAS

Gráfica 1. Estructura del Modelo Estándar de Control Interno.....	23
Gráfica 2. Aplicación del MECI en las Instituciones	36
Gráfica 3. Instituciones que implementan herramientas de Control.....	36
Gráfica 4. Ordenadores del gasto que tienen manual de funciones	37
Gráfica 5. Pagadores que tienen manual de funciones	38
Gráfica 6. Ordenadores del gasto que les realizan evaluación de desempeño	39
Gráfica 7. Pagadores que les realizan evaluación del desempeño.....	39
Gráfica 8. Instituciones que tienen manual de políticas contables.....	40
Gráfica 9. Resultados de la Evaluación del Control Interno Contable.....	41
Gráfica 10. Recursos de Gratuidad girados a los FSE (Expresado en Millones de Pesos).....	42
Gráfica 11. Colegios que afirman manejar cuenta independiente para los recursos del SGP	43
Gráfica 12. Ingresos diferentes a Gratuidad reflejados en los extractos bancarios.....	44
Gráfica 13. Rubro en el que más se utilizan los Recursos de Gratuidad.	45
Gráfica 14. Excedentes de los Recursos de Gratuidad	47
Gráfica 15. Grado de Cumplimiento del Manual de Contratación.	49

LISTA DE ANEXOS

ANEXO A. Cuestionario entrevistas ordenadores del gasto y pagadores de cada una de las instituciones educativas, y sus respectivas respuestas.

ANEXO B. Evaluación del control interno contable

ANEXO C. Pruebas de cumplimiento

ANEXO D. Pruebas sustantivas

ANEXO E. Recursos de gratuidad girados por el Sistema General de Participaciones

ANEXO F. Ingresos de cada institución diferentes a gratuidad

ANEXO G. Cumplimiento de la normatividad de los Decretos 4791 y 4807.

ANEXO H. Comparación entre el presupuesto inicial y la ejecución presupuestal

ANEXO I. Comparación de los valores en contabilidad frente a los extractos bancarios

ANEXO J. Grado de cumplimiento del manual de contratación de cada institución

ANEXO K. Programa de Auditoria Institución Educativas San Luis

ANEXO L. Programa de Auditoria Centro Educativo San Lorenzo San Jorge de Bonza.

ANEXO M. Programa de Auditoria Institución Educativa Agroindustrial Francisco Medrano

ANEXO N. Programa de Auditoria Institución Educativa San Antonio Norte

ANEXO O. Programa de Auditoria Colegio Guillermo León Valencia

ANEXO P. Programa de Auditoria Colegio Nacionalizado la Presentación

ANEXO Q. Programa de Auditoria Centro Educativo Quebrada de Becerras

ANEXO R. Programa de Auditoria Instituto Técnico Industrial Rafael Reyes

ANEXO S. Programa de Auditoria Colegio Boyacá de Duitama

ANEXO T. Programa de Auditoria Instituto Técnico Santo Tomás de Aquino

ANEXO U. Programa de Auditoria Institución Educativa Agroindustrial la Pradera

ANEXO V. Programa de Auditoria Colegio Técnico Municipal Simón Bolívar

ANEXO W. Programa de Auditoria Colegio Técnico Municipal Francisco de Paula Santander

ANEXO X. Programa de Auditoria Colegio la Nueva Familia

ANEXO Y. Programa de Auditoria Instituto Técnico José Miguel Silva Plazas

INTRODUCCIÓN

La Secretaría de Educación Municipal de Duitama tiene como objetivo impulsar procesos que contribuyan al mejoramiento de la calidad educativa, razón por la cual se hace indispensable tener control sobre los recursos girados por el Sistema General de Participaciones por concepto de gratuidad educativa de las quince instituciones de carácter público.

Para llevar a cabo tal misión se realizó una auditoría financiera de los fondos de servicios educativos del municipio de Duitama vigencia 2013, en donde se realizaron visitas a cada una de las instituciones educativas con el fin de observar y evidenciar que procesos se llevaron a cabo en la ejecución de los recursos de gratuidad.

Como primera medida se realizó una evaluación del control interno contable al interior de las Instituciones Educativas para observar si se aplicaron o no, controles preventivos y correctivos que minimizaran los riesgos, posteriormente se verificó cada uno de los documentos y soportes que se requieren para llevar a cabo el ciclo normal de las operaciones y corroborar si se cumple a cabalidad con las disposiciones contempladas en la Ley No 715 de Diciembre 21 de 2001, y los Decretos 4791 de diciembre 19 de 2008 y 4807 de diciembre 20 de 2011 con respecto al manejo de los recursos de gratuidad por parte de los ordenadores del gasto y pagadores de cada una de las instituciones educativas.

Con base en lo anterior, se estructuraron los hallazgos y las debilidades para elaborar un plan de mejoramiento que contribuya a optimizar los procesos que intervienen en cuanto a la ejecución de los recursos de gratuidad en cada uno de los establecimientos educativos oficiales del municipio de Duitama.

Finalmente la auditoría financiera se llevó a cabo, con el fin de brindar un reporte claro y confiable sobre las acciones realizadas por parte de los ordenadores del gasto y pagadores de cada una de las Instituciones Educativas con respecto al manejo y utilización de los recursos de gratuidad, de manera que se logre fortalecer e impulsar la transparencia y confiabilidad en las cifras financieras y en cada uno de los procedimientos ejecutados, para que se contribuya a mejorar la calidad educativa.

1. PROBLEMA

1.1 PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

La Constitución Política en su artículo No 67 estipula que la educación es un derecho de la persona y un servicio público que tiene una función social, y en el Decreto No 4807 del 20 de diciembre del 2011, se establecen las condiciones de gratuidad es decir de la exención del pago de derechos académicos en las quince instituciones y centros educativos con las que actualmente cuenta el Municipio de Duitama, razón por la cual fueron creados los Fondos de Servicios Educativos como mecanismos de gestión presupuestal a los cuales son girados los recursos por concepto de gratuidad del Sistema General de Participaciones.

El Municipio de Duitama es una Entidad Territorial Certificada en Educación, y le corresponde ejercer el control interno a los recursos de gratuidad educativa de los Fondos de Servicios Educativos cuya ejecución de los recursos es autónoma, teniendo en cuenta los parámetros del Ministerio de Educación Nacional, establecidos en la Ley No 715 de Diciembre 21 de 2001, el Decreto No 4791 del 19 de Diciembre del 2008 y el Decreto No 4807 del 20 de Diciembre del 2011.

Con el fin de evaluar la adecuada ejecución de los recursos de los Fondos de Servicios Educativos, el rector o director de las instituciones y centros educativos oficiales tiene la obligación de presentar trimestralmente a la Secretaria de Educación del Municipio de Duitama, un informe de la ejecución de los recursos de gratuidad, que tienen como finalidad contribuir a mejorar la calidad de vida y velar por el bienestar de los estudiantes entre los grados transición y undécimo.

Por esta razón, es necesario el desarrollo de una auditoría financiera que permita verificar si las operaciones se ajustan al presupuesto establecido, y se llevan a cabo los procedimientos y disposiciones que establece la norma y el Manual de Contratación, para que de esta forma la Secretaria de Educación brinde asesoría y apoyo presupuestal, financiero y contable, a cada una de las instituciones educativas con base en los hallazgos y debilidades encontradas en el desarrollo de la auditoría financiera.

1.2 FORMULACION DEL PROBLEMA

¿Cómo verificar la ejecución de los recursos de gratuidad girados en el año 2013 a los Fondos de Servicios Educativos del Municipio de Duitama - Boyacá?

1.3 SISTEMATIZACION DEL PROBLEMA

- ✓ ¿Definieron controles preventivos y correctivos que contribuyeran a que los riesgos no se materializaran?
- ✓ ¿Cómo comprobar la existencia de riesgos, y a su vez la validez de las cifras financieras?
- ✓ ¿Qué acciones se deben seguir para reducir las debilidades encontradas a través del desarrollo de la Auditoría?

2. OBJETIVOS

2.1. OBJETIVO GENERAL

Desarrollar una Auditoria Financiera de la ejecución de los recursos de gratuidad girados en el año 2013 a los Fondos de Servicios Educativos del Municipio de Duitama – Boyacá.

2.2. OBJETIVOS ESPECÍFICOS

- ✓ Evaluar el Control Interno Contable
- ✓ Verificar la existencia de riesgos y a su vez la validez de las cifras financieras a través de pruebas de cumplimiento y sustantivas.
- ✓ Elaborar un plan de mejoramiento con base en las debilidades encontradas durante el desarrollo de la Auditoría Financiera.

3. JUSTIFICACION

Los recursos destinados para gratuidad educativa del Sistema General de Participaciones, fueron girados por el Ministerio de Educación Nacional directamente a los Fondos de Servicios Educativos en cuentas independientes de los demás ingresos, y de acuerdo a lo establecido en el Decreto No 4807 del 20 de Diciembre de 2011 el rector o director de cada institución o centro educativo estatal actúa como ordenador del gasto y en coordinación con el consejo directivo administrar los recursos de gratuidad, en donde se adelantan procesos de monitoreo y seguimiento con el fin de verificar la confiabilidad tanto en las cifras financieras como en la ejecución de los recursos, de cada una de las instituciones y centros educativos oficiales del Municipio de Duitama.

Por esta razón, se desarrolló una Auditoria Financiera que ha contribuido a ampliar los conocimientos en cuanto a la ejecución de los recursos públicos y los procedimientos que se deben tener en cuenta, como lo dispuesto en la normatividad, en donde se evidencia que el Contador Público es indispensable en cualquier tipo de organización independientemente del sector económico al que se pertenezca.

Se obtuvieron evidencias a través de la evaluación del control interno contable, aplicación de pruebas sustantivas y de cumplimiento, y verificación directa de los documentos para identificar hallazgos y debilidades, con base en las cuales se elaboró un informe emitiendo las conclusiones y recomendaciones que permitan crear acciones correctivas y preventivas para garantizar un adecuado manejo de la operaciones y transacciones, de forma que exista confiabilidad en las cifras financieras, y dar fe de que los recursos públicos con los que cuentan las instituciones y centros educativos pertenecientes al Municipio de Duitama, girados por el Sistema General de Participaciones a los Fondos de Servicios Educativos destinados a la gratuidad educativa están siendo, o no, ejecutados de una manera confiable.

Durante el desarrollo de la Auditoría Financiera se encontraron hallazgos y debilidades, con base en los cuales se elaboró un plan de mejoramiento que permita velar por la eficacia y eficiencia en la ejecución de los recursos, de tal forma que se logre tener plena confianza sobre estos recursos de gratuidad del sector educativo, de manera que contribuya a satisfacer las necesidades de los estudiantes del Municipio de Duitama garantizando mayor calidad, acceso y permanencia en el servicio público educativo.

4. MARCO DE REFERENCIA

4.1 MARCO TEÓRICO

4.1.1. TEORIA GENERAL DE SISTEMAS

La Teoría General de Sistemas TGS ha sido descrita como una teoría matemática convencional, un metalenguaje, un modo de pensar, una jerarquía de teorías de sistemas con generalidad creciente. Ludwig von Bertalanffy, quien introdujo la TGS, no tenía intenciones de que fuera una teoría convencional específica empleó ese término en el sentido de un nombre colectivo para problemas de sistemas.

La TGS puede ser desagregada, dando lugar a dos grandes grupos de estrategias para la investigación en sistemas generales: Las perspectivas de sistemas en donde las distinciones conceptuales se concentran en una relación entre el todo (sistema) y sus partes (elementos). Las perspectivas de sistemas en donde las distinciones conceptuales se concentran en los procesos de frontera (sistema/ambiente).

En el primer caso, la cualidad esencial de un sistema está dada por la interdependencia de las partes que lo integran y el orden que subyace a tal interdependencia. En el segundo, lo central son las corrientes de entradas y de salidas mediante las cuales se establece una relación entre el sistema y su ambiente. Ambos enfoques son ciertamente complementarios.¹

La TGS es una herramienta que permite la explicación de los fenómenos que suceden en la realidad y que permite hacer posible la predicción de la conducta futura de esa realidad, a través del análisis de las totalidades y las interacciones internas de estas y las externas con su medio².

Para el desarrollo de la práctica empresarial se tomó como referencia esta teoría, de manera que la auditoría representa un sistema en el cual se examina y evalúan todos los procedimientos financieros, presupuestales y por ende de control interno que las instituciones y centros educativos realizan para llevar a cabo el ciclo normal de actividades; de tal manera la auditoría maneja un subsistema que para este caso es la auditoría financiera que se centra en verificar la ejecución de los recursos de gratuidad mediante la revisión directa de los documentos físicos que soportan las movimientos y las transacciones realizadas.

¹ Definición, Historia y autores de la Teoría General de Sistemas. [En línea] [Citado el: 23 de Agosto de 2014.] <http://tgsistemas.galeon.com/aficiones1833052.html>

² Teoría General de Sistemas. [En línea] [Citado el: 6 de Octubre de 2014.] <http://www.fceia.unr.edu.ar/asist/intro-tgs-t.pdf>

4.1.2. TEORÍA GENERAL DEL CONTROL

La Teoría General del Control está elaborada para sistemas que ya están en operación, los cuales necesitan regular dicha operación a fin de continuar satisfaciendo las expectativas y objetivos propuestos.

Partes De Un Sistema De Control

Medición de resultados y comparación con objetivos, planes y estándares pre-establecidos.

- ✓ Comunicación (informes) de los resultados del proceso de medición, a los administradores.
- ✓ Análisis de las desviaciones con respecto a los objetivos, planes, políticas y estándares.
- ✓ Consideración de cursos de acción alternativos.
- ✓ Selección e implementación de alternativas más favorables.
- ✓ Seguimiento, para establecer la efectividad de la acción correctiva y una retroalimentación de información al proceso de planificación para mejorar los ciclos futuros.³

¿Existe un solo tipo de sistema de control?

El control, dispuesto y caracterizado en el sistema, no está regido por una sola estructura que se basa en las necesidades y objetivos específicos que lo direccionen y definan.

Existen varios tipos de sistema que responden tanto a la forma de manejo de la información, como a las estructuras en los que se aplican. Se encuentran cuatro tipos de control:⁴

- ✓ DE LAZO ABIERTO: Es el típico sistema de entrada-control-salida, donde simplemente se ingresa la información de manera que se sintetiza y se da un resultado.
- ✓ DE CONTROL DE LAZO CERRADO: Es útil pues no solo toma la información y la procesa, sino que con respecto a los resultados se genera un nuevo control, velando por el mejoramiento, mediante una constante evaluación.

³ AUDITORIA. *Teoría General de Control*. [En línea] 28 de Septiembre de 2009. [Citado el: 23 de 04 de 2014.] <http://fabiangarzon18.blogspot.com/2009/09/teoria-general-del-control-en-las.html>.

⁴MANTILLA BLANCO, Samuel Alberto. *Teoría General del Control En: Auditoría 2005*. Bogota : ECOE Ediciones, 2008. p. 77-81.

- ✓ **ADAPTABLES:** Es la propuesta direccionada al crecimiento del sistema, pues mide los resultados del control, genera las operaciones correctivas y formula nuevos lineamientos a fin de prevenir nuevos errores.
- ✓ **CON APRENDIZAJE:** Es la máxima expresión del sistema, pues desde la misma entrada de la información se genera el desarrollo del modelo, pues toma en cuenta el tipo de información y su pertinencia, con base a ella se elaboran nuevos mecanismos de análisis y tomando los resultados de la información procesada se formulan las estrategias complementarias que aseguren la completa veracidad y utilidad de la información emitida.

4.1.3. RECURSOS DEL SISTEMA GENERAL DE PARTICIPACIONES

Los recursos del Sistema General de Participaciones se asignan para financiar los servicios a cargo de las entidades territoriales en Educación, Salud, Agua Potable y Saneamiento Básico y para otros sectores denominados de Propósito General, definidos actualmente en el Artículo 76 de la Ley 715 de 2001 y en la Ley 1176 de 2007.⁵

4.1.3.1. PARTICIPACIÓN PARA EDUCACIÓN

La Constitución Política establece la educación como un derecho de todos los colombianos. Es una responsabilidad compartida entre el Estado, la sociedad y la familia. El Estado ofrece educación gratuita a los niños y niñas entre cinco y quince años de edad. El 58,5% del Sistema General de Participaciones se destina al sector Educación, haciendo de la Participación para Educación la de mayor magnitud dentro del Sistema. Con estos recursos se financia el servicio educativo a nivel departamental, distrital y municipal. La descentralización en el sector educativo busca que el Gobierno Nacional y las entidades territoriales coordinen esfuerzos para dirigir, financiar y administrar los servicios educativos estatales.⁶

Destinación de los Recursos de Gratuidad

- Una parte de la Participación para Educación denominada Cancelaciones, se transfiere a las cajas de previsión social o a las entidades que hagan sus veces en los Departamentos y Distritos, para atender las prestaciones del personal

⁵ MINISTERIO DE HACIENDA Y CREDITO PUBLICO, *Dirección General de Apoyo Fiscal. Recursos del Sistema General de Participaciones.* p.13 [En línea] [Citado el: 27 de Agosto de 2014.] <http://portalterritorial.gov.co/apc-aa-files/7515a587f637c2c66d45f01f9c4f315c/guia-sgp.pdf>

⁶ *Ibíd.*, p. 18.

nacionalizado por la Ley 43 de 1975, que en virtud de la Ley 91 de 1989 no quedaron a cargo del Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio.

- Los recursos para Calidad se distribuyen entre los Distritos y Municipios certificados y no certificados y las áreas no municipalizadas de los Departamentos de Amazonas, Guainía y Vaupés para que complementen el financiamiento de las actividades que contribuyan al mejoramiento de la calidad educativa.
- Los recursos de Gratuidad son asignados y girados directamente a los Fondos de Servicio Educativo de las instituciones educativas oficiales para que no cobren derechos académicos y servicios complementarios a los estudiantes.⁷

4.1.4. PRINCIPIOS PRESUPUESTALES APLICABLES DIRECTAMENTE A LOS FONDOS DE SERVICIOS EDUCATIVOS:

Los principios presupuestales que deben aplicarse en la ejecución de los recursos de los Fondos de Servicios Educativos son los siguientes:

Planificación: el presupuesto deberá guardar concordancia con los contenidos del Plan sectorial nacional y regional, el Plan sectorial de inversiones, el plan financiero, del plan operativo anual de inversiones sectoriales a nivel territorial y del proyecto educativo institucional.

Anualidad: el año fiscal comienza el 1° de enero y termina el 31 de diciembre de cada año. Después del 31 de diciembre no podrán asumirse compromisos con cargo a las apropiaciones del año fiscal que se cierra en esa fecha y los saldos de apropiación no afectados por compromisos caducarán sin excepción.

Universalidad: el presupuesto contendrá la totalidad de los gastos públicos que se espere realizar durante la vigencia fiscal respectiva. En consecuencia, ninguna autoridad podrá efectuar gastos públicos, erogaciones o transferir crédito alguno, que no figuren en el presupuesto.

Unidad de caja: Con el recaudo de todos los recursos, se atenderá el pago oportuno de las apropiaciones autorizadas en el presupuesto del Fondo. Quiere decir que todos los ingresos, sin importar su origen, se incluyen en una sola bolsa, con la cual se pueden pagar todos los gastos autorizados en el presupuesto.

Programación integral: todo programa presupuestal deberá contemplar simultáneamente los gastos de inversión y de funcionamiento que las exigencias

⁷ Ibíd., p. 30 - 31

técnicas y administrativas demanden como necesarios para su ejecución y operación, de conformidad con los procedimientos y normas legales vigentes.

Especialización: las apropiaciones deben referirse en entidad de la administración a su objeto y funciones, y se ejecutarán estrictamente conforme al fin para el cual fueron programadas.

Inembargabilidad: son inembargables las rentas incorporadas en el Presupuesto General de la Nación, así como los bienes y derechos de los órganos que lo conforman.⁸

4.1.5. PRESUPUESTO DE INGRESOS

Dentro de este contexto, los ingresos de los Fondos de Servicios Educativos están conformados esencialmente por los ingresos operacionales, las transferencias asignadas por los diferentes niveles de Gobierno a cada establecimiento educativo y recursos de capital.

- **Ingresos Operacionales:** Son las rentas o recursos de que dispone o puede disponer regularmente el Fondo de Servicios Educativos del establecimiento, los cuales se obtienen por utilización de los recursos del establecimiento en la prestación del servicio educativo, o por la explotación de bienes y servicios.
- **Transferencias De Recursos Públicos.** Son los recursos financieros que las entidades públicas de cualquier orden y sin contraprestación alguna giran directamente al establecimiento educativo a través del Fondo de Servicios Educativos.
- **Recursos De Capital.** Son principalmente los ingresos provenientes de recursos del balance, rendimientos de operaciones financieras; venta de activos (muebles e inmuebles), cancelación de reservas, donaciones y excedentes financieros generados en la vigencia anterior.

4.1.6. PRESUPUESTO DE GASTOS

El presupuesto de gastos debe guardar estricto equilibrio con el presupuesto de ingresos y las partidas aprobadas deben entenderse como autorizaciones máximas de gasto. Este debe contener la totalidad de erogaciones diferentes de los gastos de personal, que requiere el establecimiento educativo estatal para su

⁸ MINISTERIO DE EDUCACION NACIONAL, *Guía Fondos de Servicios Educativos*, p.12 [En línea] [Citado el: 27 de Agosto de 2014.] http://www.mineducacion.gov.co/1621/articles-243879_archivo_pdf.pdf

normal funcionamiento y para las inversiones que el Proyecto Educativo Institucional demande.

- **Gastos De Funcionamiento:** Son las apropiaciones necesarias para el normal desarrollo de las actividades administrativas, técnicas y operativas.
- **Gastos Generales:** relacionados con la adquisición de bienes y servicios para el normal funcionamiento del establecimiento educativo.
- **Gastos De Inversión.** Los gastos de inversión en general son aquellos que incrementan la capacidad de producción y la productividad física, económica y social. En los establecimientos educativos estos gastos están orientados a mejorar la calidad del servicio ofrecido, mediante la implementación de acciones de mejoramiento de la gestión escolar y académica.⁹

4.1.7. EJECUCIÓN PRESUPUESTAL

De conformidad con lo establecido en las normas vigentes, todos los actos administrativos que afecten las apropiaciones presupuestales, deberán contar con certificados de disponibilidad previa que garanticen la existencia de recursos disponibles en tesorería.

Igualmente estos compromisos deberán contar con registro presupuestal, para que los recursos con él financiados no sean desviados a ningún otro fin. En este registro se deberá indicar claramente el valor y el plazo a las que haya lugar.

Modificaciones Presupuestales: Las modificaciones al presupuesto son variaciones al mismo que pueden cambiar su monto total, aumentándolo, disminuyéndolo o dejando su valor igual buscando cambios entre sus componentes. Las modificaciones al presupuesto deben ser realizadas mediante acuerdo del Consejo Directivo, previa aprobación de la entidad territorial certificada de conformidad con el reglamento que expida para tal fin. De cualquier manera deberá ser informada a la secretaria de educación de la entidad territorial certificada correspondiente.

Cierre De Ejecución Presupuestal: El cierre presupuestal es el mecanismo a través del cual se determina la ejecución presupuestal de ingresos y gastos al finalizar cada vigencia fiscal, se establecen la totalidad de obligaciones pendientes de pago con las cuales deberán conformarse las reservas y las cuentas por pagar y se establece el estado de tesorería a diciembre 31.¹⁰

⁹ Ibid., p. 13 – 18.

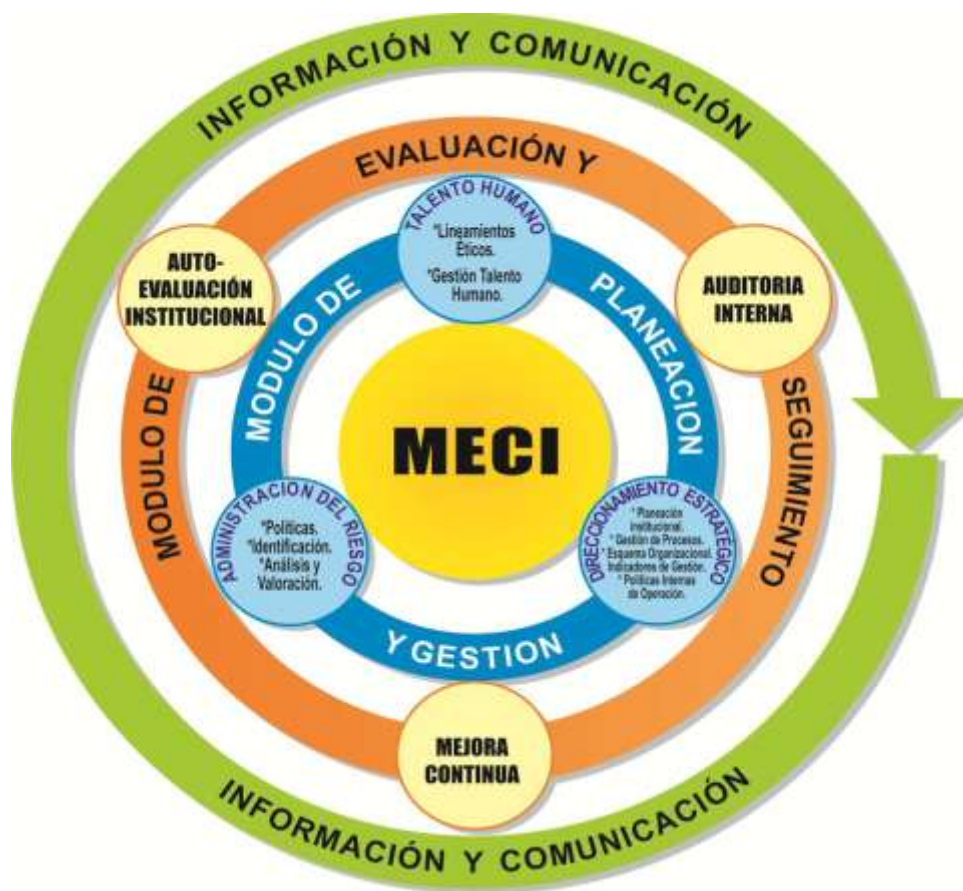
¹⁰ Ibid., p. 26 – 28.

4.1.8. MODELO ESTANDAR DE CONTROL INTERNO (MECI)

El Modelo Estándar de Control Interno para el Estado Colombiano – MECI proporciona la estructura básica para evaluar la estrategia, la gestión y los propios mecanismos de evaluación del proceso administrativo, y aunque promueve una estructura uniforme, se adapta a las necesidades específicas de cada entidad, a sus objetivos, estructura, tamaño, procesos y servicios que suministran.

Esta estructura concibe el Control Interno como un conjunto de elementos interrelacionados, donde intervienen todos los servidores de la entidad y le permite estar siempre atenta a las condiciones de satisfacción de los compromisos contraídos con la ciudadanía y las partes interesadas, garantiza la coordinación de las acciones y la fluidez de la información y comunicación, anticipa y corrige, de manera oportuna, las debilidades que se presentan en el quehacer institucional.

Gráfica 1. Estructura del Modelo Estándar de Control Interno



Fuente: Departamento Administrativo de la Función Pública

Dicho modelo se estructura de la siguiente manera:

- Dos (2) módulos: Modulo de Control de Planeación y Gestión, Modulo de Evaluación y Seguimiento.
- Seis (6) componentes: Talento Humano, Direccionamiento Estratégico, Administración del Riesgo de los Procesos, Autoevaluación Institucional, Auditoría Interna y Planes de Mejoramiento.
- Trece (13) elementos: Acuerdos, Compromisos o Protocolos éticos, Desarrollo del Talento Humano, Planes y Programas, Modelo de Operación por Procesos, Estructura Organizacional, Indicadores de Gestión, Políticas de Operación, Políticas de Administración del Riesgo, Identificación del Riesgo, Análisis y Valoración del Riesgo, Autoevaluación, Auditoría Interna y Planes de Mejoramiento.
- Un eje transversal enfocado a la información y comunicación.¹¹

4.1.9. NORMA INTERNACIONAL DE AUDITORIA (NIA) 300 “Planificación De La Auditoria De Estados Financieros”

La planeación involucra establecer la estrategia general y desarrollar el plan de trabajo para la auditoria, lo que le permite al auditor organizar y administrar de manera apropiada el trabajo de auditoría garantizando un trabajo eficiente y efectivo.

Para la planeación de la auditoria, el auditor debe tener en cuenta la entidad y su entorno. Esta planeación le permite obtener un entendimiento del marco de referencia legal y determinar procedimientos de evaluación del riesgo, aspectos importantes para el desarrollo de la auditoria, teniendo en cuenta que la planeación es un proceso continuo e interactivo.

Antes de iniciar el proceso de auditoría se deben tener claros los objetivos, dentro de las siguientes categorías:

- Operacionales: utilización eficaz y eficiente de los recursos de una organización.
- Información financiera: preparación y publicación de estados financieros fiables.

¹¹MODELO ESTANDAR DE CONTROL INTERNO. [En línea] [Citado el: 26 de Agosto de 2014.] <http://www.serviciocivil.gov.co/files/Consolidado%20de%20Noticias/NOTICIAS%202014/MANUAL%20IMPLEMENTACION%20MECI%201000%202013%20DAFP.pdf>

- Cumplimiento: Cumplimiento de las leyes y normas aplicables.

El alcance de la auditoría debe estar encaminado a asegurar el cumplimiento de estos objetivos. En la planeación de la auditoría es vital lograr un entendimiento integral del negocio, del ambiente interno y externo, que facilite la identificación de riesgos.¹²

4.1.10. PRUEBAS DE CUMPLIMIENTO Y PRUEBAS SUSTANTIVAS

Pruebas de Cumplimiento: Se define como pruebas de cumplimiento las que tienen como propósito comprobar los riesgos internos y externos y la efectividad de los sistemas de control o denominada según las normas internacionales NIA 400 (evaluación del riesgo y control interno) como “pruebas de control” para identificar los riesgos incluidos en las transacciones, como sus características o atributos que indican la efectividad o desviación de ellos.

Las pruebas de cumplimiento están diseñadas para obtener seguridad razonable de que se cumplen los procedimientos establecidos de control contable interno. Sirven además para detectar desviaciones respecto a los procedimientos de control y para decidir si el grado de tales desviaciones son significativas respecto a lo que se espera de que existan controles adecuados.

Se deben efectuar pruebas de cumplimiento para indicar si el procedimiento de control se está ejecutando y pruebas de que la información sujeta al sistema de control es correcta. Las pruebas de cumplimiento se guían generalmente por el procedimiento de control que se comprueba. Dichas pruebas requieren:

- Pruebas de detalle que generalmente se refieren a la inspección de documentos y,
- Pruebas que emplean técnicas de observación e indagación, de ordinario las pruebas más apropiadas en este proceso son las de indagación y la observación, diseñadas para obtener evidencia que se cumple con los procedimientos establecidos.

En resumen, el propósito de la prueba de cumplimiento es reunir evidencia suficiente para determinar factores de riesgo y de la existencia de que exista un adecuado o inadecuado control interno, mas no sobre la transacción en particular, cuya características o atributo solo es un resultado aislado de la muestra, la cual deberá ser evaluada conjuntamente con los resultados finales de toda la muestra.

¹² AUDITOOL, *NIA 300 Planeación de una Auditoria de Estados Financieros* [En línea] [Citado el: 6 de Octubre de 2014.] <http://www.auditool.org/blog/auditoria-externa/1931-nia-300-planeacion-de-una-auditoria-de-estados-financieros-aspectos-clave>

El auditor, para llevar a cabo las pruebas de cumplimiento, puede considerar la aplicación de tres métodos:

- Una gráfica de flujo o método gráfico, por medio de la cual identifica puntos críticos de control interno.
- Mediante un cuestionario de control interno, bien preparado, el cual puede ayudar a dirigir o encaminar su atención a los controles esperados y también a detectar los redundantes.
- Mediante un proceso descriptivo, de manera ordenada y secuencial de las diversas funciones que se ejecuten, clasificando tales funciones por: actividad, departamento o secciones, funcionarios o empleados, registros de contabilidad, y demás aspectos relacionados integrantes del sistema.

Las pruebas de cumplimiento deben limitarse al mínimo indispensable para conocer los procedimientos utilizados en cada una de las áreas y poder obtener una conclusión sobre su razonabilidad y confianza.

Pruebas Sustantivas: Las pruebas sustantivas consisten en comprobaciones diseñadas para obtener evidencia de la validez y propiedad de las transacciones y saldos que van formando los estados financieros de una organización; incluyen comprobaciones de detalles, como las aplicaciones de muestreo o pruebas selectivas, y procedimientos analíticos, diseñados para detectar errores e irregularidades en la información financiera y sus acumulaciones, dichas pruebas son básicas para determinar la opinión final a los estados financieros.

La evidencia requerida, o sea la tercera norma de auditoría relacionada con la ejecución del trabajo del auditor, se obtiene por medio de dos tipos de procedimientos:

- Pruebas de detalle de las transacciones y saldos.
- Inspección analítica de razones y tendencias significativas e investigaciones de fluctuaciones anormales y partidas cuestionables.

Estos dos procedimientos se denominan pruebas sustantivas, cuyo objeto es obtener evidencia acerca de la validez y lo apropiado del tratamiento contable de las transacciones y saldos. Es entendido que el propósito perseguido por esta clase de pruebas es diferente al de las pruebas de cumplimiento, pero no son mutuamente excluyentes en la práctica.

Las pruebas de detalle se enfocan primordialmente al procesamiento y corrección de datos, además suministrar información relativa a la toma de decisiones, es por

parte de la gerencia, como también de aquellas que el auditor debe aplicar en su trabajo.

La confianza en las pruebas sustantivas puede variar en forma inversa a la que se tenga en el control contable interno, como también en la certeza depositada en las pruebas sustantivas de detalle y de los procedimientos analíticos de revisión.

Por medio de las pruebas sustantivas, el auditor podrá obtener evidencia suficiente, a través de procedimientos de inspección, observación, indagaciones y confirmaciones para lograr de esta manera una base razonable y expresar una opinión en relación con los estados financieros.

Relación Entre Las Pruebas De Cumplimiento Y Sustantivas

Se pueden utilizar pruebas de cumplimiento para la evaluación de riesgos y comprobación del sistema de control contable interno si con el hecho de lograr adecuada evaluación de esos dos objetivos podría reducir costos del alcance en la aplicación de las pruebas sustantivas.

Un sistema de control interno bien diseñado y cumplido, así como de una adecuada administración del riesgo, permite al auditor programar pruebas sustantivas más reducidas por la confianza de esas aplicaciones al considerar que existen menos probabilidades de errores e irregularidades en los estados financieros.

No obstante, si existen probabilidades que los procedimientos de control y de evaluación de riesgos no podrían detectar o prevenir errores o irregularidades no se podrían reducir las pruebas sustantivas, sin embargo es importante evaluar separadamente el número de errores independientemente de su valoración, ya que el uno podría ser importante pero su valoración es insignificante o no importante en la determinación de cifras financieras.¹³

4.2 MARCO CONCEPTUAL

AUDITORÍA: es el examen crítico y sistemático que realiza una persona o grupo de personas independientes del sistema auditado, que puede ser una persona, organización, sistema, proceso, proyecto o producto.¹⁴

AUDITORÍA FINANCIERA: Es un proceso cuyo resultado final es la emisión de un informe, en el que el auditor da a conocer su opinión sobre la situación financiera de la empresa, este proceso solo es posible llevarlo a cabo a través de un

¹³ ESTUPIÑÁN GAITÁN, Rodrigo. *Pruebas selectivas en auditoría*. Pruebas de Cumplimiento y Pruebas Sustantivas. (2007) Bogotá, Colombia. Eco Ediciones, p 124

¹⁴ *Definición de Auditoría*. [En línea] [Citado el: 25 de Agosto de 2014.] <http://definicion.de/auditoria/>.

elemento llamado evidencia de auditoría, ya que el auditor hace su trabajo posterior a las operaciones de la empresa.¹⁵

CONTROL INTERNO: Diseñado para proporcionar seguridad razonable mirando el cumplimiento de los objetivos como efectividad y eficiencia de las operaciones, confiabilidad de la información financiera y cumplimiento de las leyes y regulaciones aplicables.¹⁶

FONDO DE SERVICIO EDUCATIVO: Los Fondos de Servicios Educativos son cuentas contables de los establecimientos educativos, creadas como un mecanismo de gestión presupuestal y ejecución de recursos para la adecuada administración de sus ingresos y para atender sus gastos de funcionamiento e inversión distintos a los de personal.¹⁷

RECURSOS PUBLICOS: Son aquellas riquezas que devengan a favor del Estado para cumplir sus fines y que en tal carácter ingresan en su tesorería.¹⁸

SECRETARIA DE EDUCACION: Es una organización de carácter oficial, que garantiza la prestación del servicio educativo integral a la comunidad, con altos índices de calidad, cobertura, eficiencia, tecnologías y optimización de recursos.¹⁹

SISTEMA GENERAL DE PARTICIPACIONES: Está constituido por los recursos que la Nación transfiere por mandato de los artículos 356 y 357 de la Constitución Política a las entidades territoriales, para la financiación de los servicios a su cargo en educación, salud, agua potable y saneamiento básico y los definidos en el artículo 76 de la Ley 715 de 2001.²⁰

FINANZAS PÚBLICAS: Las finanzas públicas están compuestas por las políticas que instrumentan el gasto público y los impuestos. De esta relación dependerá la estabilidad económica del país y su ingreso en déficit o superávit.²¹

ENTIDADES TERRITORIALES CERTIFICADAS: Son entidades territoriales certificadas, los departamentos y los distritos. La Nación certificará a los municipios con más de cien mil habitantes antes de finalizar el año 2002. Para

¹⁵ *Auditoria Financiera*. [En línea] [Citado el: 6 de Octubre de 2014.] <http://www.gerencie.com/auditoria-financiera.html>

¹⁶ RODRIGUEZ, Belkis. Slideshare. *Control Interno*. [En línea] 2010. [Citado el: 27 de Agosto de 2014.] <http://es.slideshare.net/HENRYHHSS/auditoria-control-interno>.

¹⁷ MINISTERIO DE EDUCACION NACIONAL, *Decreto 4791 (Diciembre 19 de 2008) Fondo de Servicios Educativos*, es. s.l. : Diario Oficial 47.212 de diciembre 23 de 2008.

¹⁸ *Definicion Recursos Publicos*. [En línea] [Citado el: 25-08-14.] <http://emilianomartinez.wordpress.com/2012/02/13/los-recursos-publicos/>

¹⁹ SECRETARIA DE EDUCACION DE DUITAMA. [En línea] Octubre de 2006. [Citado el: 23/08/14.] http://www.semduitama.gov.co/semduitama/index.php?option=com_content&view=article&id=19&Itemid=1

²⁰ CONGRESO DE COLOMBIA, *Ley 715(Diciembre 21 de 2001)Sistema General de Participaciones*. Bogotá, es. s.l. : Diario Oficial No. 44654 del 21 de diciembre de 2001. AÑO CXXXVII.

²¹ *Definicion Finanzas Publicas* Enlínea][Citado el: 29-08-14.] <http://definicion.de/finanzas-publicas/>

efectos del cálculo poblacional se tomarán las proyecciones del DANE basadas en el último censo.²²

PRESUPUESTO: Un presupuesto es un plan integrador y coordinador que expresa en términos financieros con respecto a las operaciones y recursos que forman parte de una empresa para un periodo determinado, con el fin de lograr los objetivos fijados por la alta gerencia.²³

EQUIDAD: hace referencia a la igualdad de ánimo. Se utiliza para mencionar nociones de justicia e igualdad social con valoración de la individualidad.²⁴

4.3 MARCO ESPACIAL

El proyecto se llevó a cabo en cada una de las instituciones y centros educativos pertenecientes al Municipio de Duitama, a través de visitas en donde se llevaron a cabo una serie de actividades que van a contribuir al desarrollo de los objetivos planteados, para de esta forma realizar el proceso de la auditoría financiera, dichas instituciones son:

- Instituto Técnico José Miguel Silva Plazas ubicado en la vereda la trinidad plaza principal.
- Centro Educativo Rural San Lorenzo San Jorge de Bonza ubicado en la vereda San Lorenzo de Abajo.
- Institución Educativa San Luis ubicado en la vereda San Luis.
- Institución Educativa San Antonio Norte ubicado en la vereda San Antonio Norte.
- Institución Educativa Agroindustrial La Pradera ubicado en la vereda la Pradera.
- Centro Educativo Quebrada de Becerras ubicado en la vereda Quebrada de Becerras Kilómetro 3 Vía Charalá.
- Institución Educativa Agroindustrial Francisco Medrano ubicado en la vereda El Carmen.
- Institución Educativa Colegio La Nueva Familia ubicado en la Cra 15 No 13-56
- Colegio Boyacá de Duitama ubicado en la Calle 3A No 9-14
- Instituto Técnico Santo Tomas de Aquino ubicado en la Calle 21A No 27-37
- Instituto Técnico Industrial Rafael Reyes ubicado en la Cra 18 No 23-116

²² CONGRESO DE COLOMBIA, *Ley 715 (Diciembre 21 de 2001) Entidades Territoriales Certificadas*. Bogotá, es. s.l. : Diario Oficial No. 44654 del 21 de diciembre de 2001. AÑO CXXXVII.

²³ GONZALEZ, Maria. *Gestiopolis. ¿Que es un presupuesto?* [En línea] Agosto de 2002. [Citado el: 25 de Agosto de 2014.] <http://www.gestiopolis.com/canales/financiera/articulos/41/presupuesto.htm>.

²⁴ *Definicion de Equidad*. [En línea] [Citado el: 25 de Agosto de 2014.] <http://definicion.de/equidad/>

- Colegio Nacionalizado La Presentación ubicado en la Cra 15 No 16-46
- Colegio Técnico Municipal Francisco de Paula Santander ubicado en la Calle 22 No 37A -61
- Colegio Técnico Municipal Simón Bolívar ubicado en la TR 37 No 20A Esquina.
- Colegio Guillermo León Valencia ubicado en la Calle 15A No 7-48.

Así mismo se realizaron actividades de consolidación de información y se elaboraron informes para cada institución evidenciando los hallazgos, debilidades y conclusiones, dando una opinión de los resultados obtenidos a partir de cada visita a las instituciones para lo cual se trabajara en las instalaciones de la Alcaldía de Duitama con razón Social Municipio de Duitama ubicada en la esquina de la Carrera 15 con Calle 15 Edificio Administrativo en la oficina de la Secretaria de Educación, bajo la dirección y supervisión de la Jefe de Área Financiera Nancy Barrera Patiño.

4.4 MARCO HISTORICO

4.4.1. SISTEMA GENERAL DE PARTICIPACIONES

El Sistema General de Participaciones corresponde a los recursos que la Nación debe transferir a las entidades territoriales (departamentos, distritos y municipios) en cumplimiento de los Artículos 356 y 357 de la Constitución Política, reformados por los Actos Legislativos 01 de 2001 y 04 de 2007, para la financiación de los servicios a su cargo, en salud, educación y los definidos en el Artículo 76 de la Ley 715 de 2001.

Para el caso de la participación para educación del Sistema General de Participaciones, el Ministerio de Educación Nacional distribuye, entre las entidades territoriales certificadas y no certificadas, los recursos apropiados por este concepto en la Ley anual de presupuesto, los cuales se asignan a través de cinco componentes destinados a garantizar la prestación del servicio (Población atendida, Población por atender, Calidad, Gratuidad y Cancelación de prestaciones)

El proceso inicia con la fase de distribución de los recursos de la participación para educación del Sistema General de Participaciones a cargo de la Oficina Asesora de Planeación y Finanzas del Ministerio de Educación, quien es la responsable de definir los montos a distribuir.

Los recursos transferidos a todos los municipios y distritos se destinan a financiar el mejoramiento de calidad de la educación tales como: Dotaciones escolares, mantenimiento y adecuación de la infraestructura, proyectos de

mejoramiento de la calidad vinculados a planes de mejoramiento, gratuidad para niños atendidos en las instituciones estatales de los niveles 1 y 2 del SISBEN.²⁵

El SGP de acuerdo a la Ley 715 estará distribuido de la siguiente manera:

- Participación para el sector educativo corresponde el 58.5%.
- Participación para el sector salud, corresponde el 24.5%.
- Participación de propósito general que incluye los recursos para agua potable y saneamiento básico, corresponde el 17%.²⁶

4.4.2. CREACION DEL FONDO DE SERVICIOS EDUCATIVOS.

Para que un establecimiento educativo estatal pueda poner en marcha un Fondo de Servicios Educativos, es necesario contar previamente con la autorización de la Secretaría de Educación de la entidad territorial certificada, quien definirá el procedimiento a seguir para la obtención de dicha autorización. Como prerequisite para la creación del Fondo, cada establecimiento debe:

- a). Contar con la autorización de la Secretaria de Educación de la Entidad Territorial Certificada y la aprobación del Consejo Directivo correspondiente
- b). Contar con la resolución de creación y aprobación del establecimiento educativo, expedida por la Secretaria de Educación Certificada
- c). Contar con la resolución de nombramiento del Rector o Director Rural del establecimiento educativo estatal
- d). Tener organizado el Consejo Directivo
- e). Tener definidas las tarifas de conformidad con los lineamientos de la Secretaria de Educación de la entidad territorial certificada correspondiente
- f). Disponer de los recursos físicos, humanos y financieros para administrar de manera adecuada el Fondo, contratar de ser necesario, los servicios profesionales del Contador. En este punto, es importante recordar que cada fondo debe contar por los menos con un auxiliar administrativo que ejerza las funciones relacionadas con la tesorería y apoye al rector en la organización y administración del Fondo (sin que esto implique la ampliación de planta).

Una vez verificadas estas condiciones, el rector o director rural de cada establecimiento debe:

²⁵ *Sistema General de Participaciones*. [En línea] [Citado el: 25 de Agosto de 2014.] https://www.google.com/search?q=sistema+general+de+participaciones+quien+lo+creo&gws_rd=ssl#q=sistema+general+de+participaciones+antecedentes

²⁶ CONGRESO DE COLOMBIA, *Ley 715 (Diciembre 21 de 2001) Sistema General de Participaciones*. Bogotá, es. s.l. : Diario Oficial No. 44654 del 21 de diciembre de 2001. AÑO CXXXVII.

1. Abrir una cuenta bancaria denominada “Fondo de Servicios Educativos -nombre del establecimiento educativo estatal”, en una entidad bancaria que se encuentre vigilada por la Superintendencia Financiera. Al momento de gestionar la apertura de la cuenta, se debe presentar resolución de nombramiento del ordenador del gasto y del funcionario que registre la segunda firma para los retiros, el acto administrativo de creación y aprobación del establecimiento educativo y solicitar las excepciones del caso.
2. Registrar la cuenta bancaria ante la tesorería de la entidad territorial certificada a la que pertenece el establecimiento educativo.
3. Elaborar el proyecto anual de presupuesto del Fondo de Servicios Educativos y presentarlo para aprobación al Consejo Directivo, teniendo en cuenta la proyección de matrícula, las tarifas definidas, la destinación específica de recursos, las necesidades del establecimiento educativo, y el PEI.
4. De acuerdo con el presupuesto aprobado, constituir póliza de manejo que ampare como mínimo al funcionario administrativo que ejerza las funciones de tesorería. Es recomendable que dicha póliza ampare también al rector o director rural en su calidad de ordenador del gasto.²⁷

4.5 MARCO LEGAL

La Constitución Política en su artículo No 44 contempla la educación como un derecho fundamental de los niños, que será gratuita en las instituciones del estado, el cual debe ejercer una inspección y vigilancia para garantizar el adecuado cubrimiento del servicio y asegurar las condiciones necesarias para su acceso y permanencia en el sistema educativo de acuerdo al artículo No 67.

La Ley No 715 de Diciembre 21 de 2001, por la cual se dictan normas orgánicas en materia de recursos y competencias de conformidad con los artículos 151, 288, 356 y 357 (Acto Legislativo 01 de 2001) de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones para organizar la prestación de los servicios de educación y salud, entre otros. En esta Ley se establece la naturaleza, la conformación la base de cálculo y distribución del Sistema General de Participaciones, se dictan las competencias de la Nación en el sector Educación y las competencias de las entidades territoriales así como la distribución de los recursos educativos girados al Fondo de Servicios Educativos.

El Decreto No 4807 del 20 de diciembre de 2011 por el cual se establecen las condiciones de la gratuidad educativa para los estudiantes de educación

²⁷ MINISTERIO DE EDUCACION NACIONAL, *Guía Fondos de Servicios Educativos*. Op.cit., p. 5.

preescolar, primaria, secundaria y media de las instituciones educativas estatales y se dictan otras disposiciones para su implementación, se establece que dichos recursos serán girados por el Ministerio de Educación Nacional a los fondos de servicios educativos, y se podrán adelantar auditorías para el monitoreo de los recursos asignados para gratuidad educativa y podrá solicitar la información necesaria para la verificación de la adecuada utilización de los recursos.

En el Decreto No 4791 del 19 de diciembre de 2008, por el cual se reglamenta parcialmente los artículos 11, 12, 13, y 14 de la Ley 715 de 2001 en relación con el Fondo de Servicios Educativos de los establecimientos educativos estatales, en donde definen los Fondos de Servicios Educativos como un mecanismo de gestión presupuestal y de ejecución de los recursos de los establecimientos educativos estatales para la adecuada administración de sus ingresos y gastos, administrados por el rector o director rural en coordinación del consejo directivo, y le corresponde a las entidades territoriales certificadas en educación ejercer el control interno y brindar asesoría y apoyo.

5. DISEÑO METODOLOGICO

5.1 MÉTODO DE INVESTIGACIÓN

Para el desarrollo de este proyecto se aplicó el método deductivo, ya que facilita una observación completa sobre el objeto de estudio es decir los Fondos de Servicios Educativos de cada institución o centro educativo del Municipio de Duitama para verificar la ejecución de los recursos, utilizando diferentes formas de análisis con base en las evidencias recogidas, para de esta forma generar conclusiones, teniendo como referencia los hallazgos y debilidades encontradas durante la ejecución de la auditoría financiera.

5.2 TIPO DE ESTUDIO

En este trabajo se utilizó el tipo de estudio analítico por medio del cual se puede descomponer el objeto de estudio, explorando de manera adecuada cada uno de los conceptos necesarios para entender el tema a profundidad, principalmente con lo relacionado a los Fondos de Servicios Educativos, en donde inicialmente conoció en detalle cada institución, así como sus normas legales, manuales de contratación, y procedimientos aplicables, para de esta forma elaborar un diagnóstico a través de la evaluación del control interno contable, aplicación de las pruebas sustantivas y de cumplimiento, los cuales arrojaron evidencias y con base en esta información se identificaron hallazgos y debilidades a través de los cuales se elaboró un plan de mejoramiento que va a contribuir en la eficacia y eficiencia de la ejecución de los recursos de los Fondos de Servicios Educativos del Municipio de Duitama.

5.3 FUENTES DE DATOS

Fuentes primarias: Entrevistas a los ordenadores del gasto y pagadores de las instituciones, Libros Auxiliares de Gratuidad, manuales de contratación, y demás documentos e información soporte suministrada por las instituciones educativas de carácter oficial con base en los cuales se planeó y ejecutó la auditoría financiera.

Fuentes secundarias: Contenido de la Ley No 715 de 2001, Decreto No 4807 de 2011, Decreto No 4791 de 2008, así mismo serán importantes los artículos virtuales relacionados con este tipo de estudio emitidas por la Contraloría y el Ministerio de Educación Nacional como lo es la Guía de Fondos de Servicios Educativos.

6. RESULTADOS Y ANALISIS

6.1. EVALUACIÓN DEL CONTROL INTERNO CONTABLE

En la evaluación del Control Interno contable a los fondos de servicios educativos del municipio de Duitama, inicialmente se construyó y aplicó un cuestionario (Anexo A) para entrevistar a las personas encargadas del manejo y ejecución de los recursos girados por el Ministerio de Educación Nacional por concepto de Gratuidad, es decir, a los ordenadores del gasto y pagadores de las instituciones, con el fin de conocer en detalle cada uno de los procesos que se llevan a cabo, así como la percepción que ellos tienen acerca del control interno contable que aplican dentro de su Institución.²⁸

En primer lugar se preguntó si tienen definida una estructura organizacional, en donde los quince ordenadores del Gasto respondieron que sí, diez pagadores coincidieron con esta respuesta, excepto por uno que afirmó no tener conocimiento de dicha estructura organizacional, cuatro pagadores a quienes no fue posible realizarles la entrevista debido que no se encontraban presentes en el momento de la auditoria.

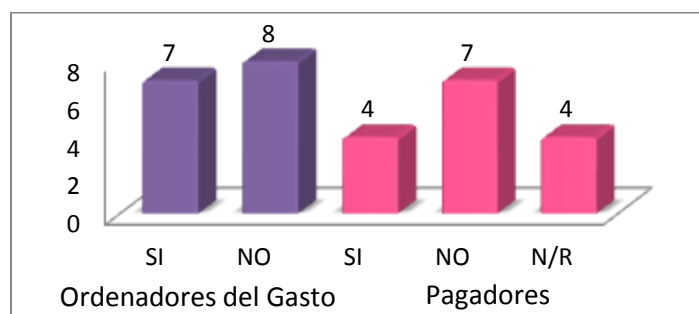
Se verificó que en las quince instituciones educativas cuentan con una estructura organizacional en donde está reflejado el rector u ordenador del gasto, y una persona con funciones de manejo que es el cargo de pagador, se resalta que en algunas instituciones la secretaria es quien cumple con las funciones de pagaduría, almacén y biblioteca, y otros casos en los cuales un solo pagador es el encargado de figurar con su firma y prestar los servicios en otras instituciones debido a que son muy pequeñas, y una persona está encargada de cumplir con varias funciones.

Se indagó si se ha implementado el Modelo Estándar de Control Interno (MECI) en referencia a los procesos contables y se evidenció que siete ordenadores del gasto afirman aplicarlo, ocho contestaron que no y de los quince pagadores cuatro contestaron que si se implementa, siete dijeron que no y cuatro a los que no se les pudo realizar la entrevista, así como se observa en la gráfica 2.

En cada una de las Instituciones se verificó la existencia de documentos en donde se demuestre que el Modelo Estándar de Control Interno (MECI) ya está estructurando o esté en proceso de implementación, pero en ninguna de las instituciones se encontró algún documento o soporte que respalde la afirmación en los colegios en donde mencionaron aplicarlo.

²⁸ En los Anexos de la letra K a la Y, se encuentran detalladamente las respuestas de las entrevistas, y los programas de auditoria para cada uno de los colegios.

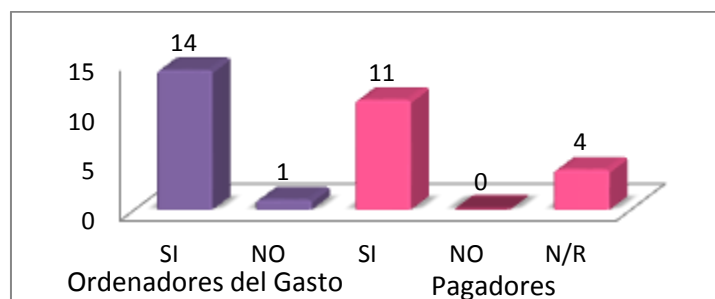
Gráfica 2. Aplicación del MECI en las Instituciones



Fuente: Autoras

El control es una herramienta indispensable para prevenir y minimizar riesgos, por esta razón se preguntó si utilizaban algún tipo de control, y los Ordenadores del Gasto y Pagadores afirmaron que si existe control en el manejo de los recursos de gratuidad dentro de sus instituciones como se puede evidenciar en la gráfica 3, excepto el Rector del Colegio San Antonio Norte quien afirmó que no existe control dentro de su Institución.

Gráfica 3. Instituciones que implementan herramientas de Control



Fuente: Autoras

Se encontró que en ninguno de los colegios existe un documento que permita corroborar la existencia de dichos controles establecidos al interior de la institución, sin embargo se evidenció que así no se encuentren soportes o este plasmado por escrito, existen varios procedimientos que permiten tener un control sobre los recursos de gratuidad.

Una herramienta indispensable es el manual de contratación, que la mayoría de los entrevistados afirmaron manejar como mecanismo de control, ya que contiene las pautas y procedimientos que se deben seguir para llevar a cabo una contratación; se preguntó si existe un acuerdo aprobado por el consejo directivo y si todas la contrataciones están de acuerdo a lo establecido en el manual de contratación, en donde todos los ordenadores del gasto y pagadores entrevistados dijeron que si, lo cual fue verificado en cada una de las instituciones y se encontró

que en el colegio san Antonio Norte, Francisco Medrano y La Pradera a pesar de que en la entrevista afirmaron tenerlo, no hay evidencia de la existencia del manual de contratación.

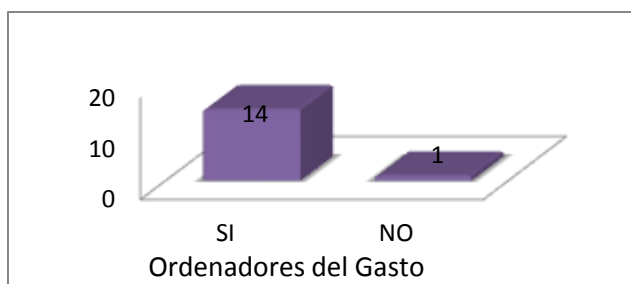
Es indispensable contar con una planeación en donde se establezcan los suministros y prestación de servicios necesarios para el bienestar y buen funcionamiento de cada una de las instituciones, se les pregunto a los ordenadores del gasto y pagadores si elaboraron el plan general de compras con base en el cual se estructuró el presupuesto para la vigencia 2013, en donde todos las personas entrevistadas afirmaron que si se llevó a cabo, y se pudo evidenciar que en las instituciones está el documento soporte.

Se indago como fue el manejo de los recursos de gratuidad, en donde todas las personas entrevistadas afirmaron que se manejan los recursos por medio de una cuenta bancaria en donde tienen registrada la firma del ordenador del gasto y pagador, quienes son los únicos que autorizan el retiro de los recursos mediante un cheque que cobra directamente el proveedor de los suministros o prestación de servicios para beneficio de la Institución.

En el artículo No 15 inciso 3 del Decreto 4791 de Diciembre 19 de 2008, se menciona que el Pagador debe estar amparado por una póliza de manejo en donde se les pregunto si cumplían con lo establecido en la norma y todos mencionaron que sí, y se pudo verificar que tanto el Ordenador del Gasto como el Pagador están amparados por dicha póliza.

En el artículo No 6 del Decreto 4791 de Diciembre 19 de 2008, se mencionan las responsabilidades de los Rectores o Directores de las Instituciones y Centros Educativos del Municipio de Duitama en relación a los Fondos de Servicios Educativos, se preguntó si adicional a lo dispuesto en la norma, están delimitadas al interior de cada institución o existe un Manual de Funciones para el Ordenador del Gasto y los respuestas se pueden observar en la gráfica 4, en donde catorce de ellos afirmaron tener sus funciones establecidas al interior de la institución, y solo uno afirmo que no.

Gráfica 4. Ordenadores del gasto que tienen manual de funciones

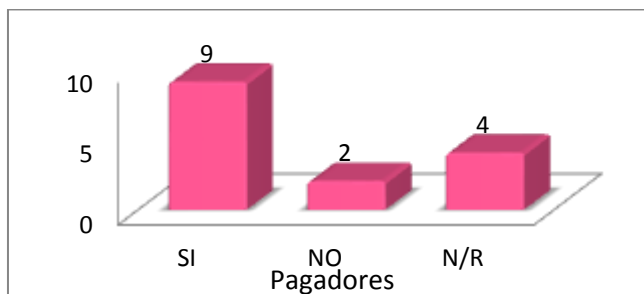


Fuente: Autoras

Con base en las respuestas obtenidas se pudo evidenciar que en su mayoría las facultades del ordenador del gasto están contempladas en el Manual de Contratación, pero no son muy específicas y están enfocadas básicamente en la contratación, sin embargo se verifico que en el Plan Educativo Institucional (PEI) del colegio San Luis, Quebrada de Becerras y la Nueva Familia están determinadas las funciones que cada rector y ordenador del gasto debe desempeñar, y en el colegio Boyacá también tiene un documento que soporta la existencia de las funciones establecidas al interior del colegio.

En la Ley 715 de diciembre 21 de 2015 se menciona dentro de las funciones de los rectores en el numeral 10.9 distribuir las asignaciones académicas, y demás funciones de docentes, directivos docentes y administrativos a su cargo, de conformidad con las normas sobre la materia, y se les pregunto a los pagadores si, les fueron asignadas a través cada institución un manual de funciones en donde nueve de ellos respondieron que si existía dicho manual, dos afirmaron que no y cuatro son los pagadores a los que no fue posible conocer su respuesta, así como se observa en la gráfica 5.

Gráfica 5. Pagadores que tienen manual de funciones



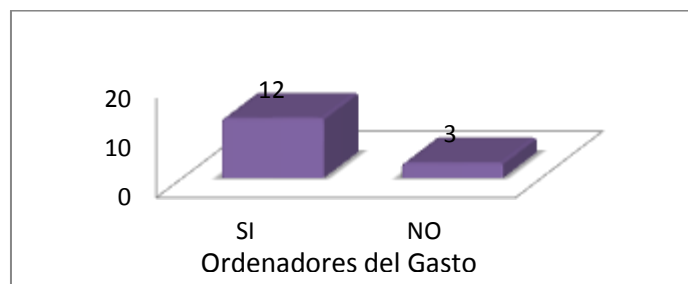
Fuente: Autoras

Se evidenció que en la resolución 895 de octubre 17 de 2012 por medio de la cual se asignan a algunos funcionarios adscritos a la planta global de cargos de la Secretaria de Educación Municipal, se asignan las funciones de los Tesoreros-Pagadores de los Fondos de Servicios Educativos, y es el documento en el cual se basan todos los pagadores para desempeñar sus funciones. Adicionalmente se verifico que el Colegio Boyacá tiene un documento en donde están establecidas las funciones para para el pagador, así mismo están contempladas en el PEI del colegio Quebrada de Becerras, San Luis y la Nueva Familia.

Teniendo en cuenta que en el artículo No 6 del Decreto 4791 de diciembre 19 de 2008, se mencionan las responsabilidades de los ordenadores del gasto, se considera que es importante una evaluación del desempeño que permita corroborar que se le está dando cumplimiento a lo establecido en la norma, y demuestre que los recursos de gratuidad han sido utilizados de una manera

transparente de acuerdo a las normas vigentes y se pueda dar fe de la veracidad de las cifras financieras, en donde se les pregunto a los ordenadores del gasto y doce afirmaron que se les realizan una evaluación al final de cada año por parte de la Secretaria de Educación, y por el contrario tres mencionaron que no, así como se observa en la gráfica 6.

Gráfica 6. Ordenadores del gasto que les realizan evaluación de desempeño



Fuente: Autoras

Se indago en la Secretaria de Educación y se encontró que a las únicas Instituciones a las que se les realiza una evaluación del desempeño son, San Antonio Norte y el Colegio Francisco de Paula Santander, debido a que ellos se rigen por el Decreto No 1278 de 2002 en donde se exige la realización de una evaluación del desempeño, y los Ordenadores del gasto de las demás Instituciones se rigen por el Decreto No 2277 de 1979 que no exige ninguna evaluación, y por esta razón no se realiza.

Por otro lado se les pregunto a los pagadores si están sometidos a una evaluación del desempeño, como se observa en la gráfica 7, en donde en ocho de ellos coinciden en que si existe una evaluación cada seis meses a todos los funcionarios administrativos, por parte de la Secretaria de Educación, y únicamente las Instituciones Santo Tomas de Aquino, Guillermo León Valencia y Quebrada de Becerras afirman que no se les realiza una evaluación al desempeño de su cargo como Pagadores.

Gráfica 7. Pagadores que les realizan evaluación del desempeño



Fuente: Autoras

La persona encargada de llevar los procesos contables en las Instituciones y Centros Educativos de carácter oficial es una profesional en Contaduría Pública asignada por el Municipio, excepto para el Colegio Boyacá, Guillermo León Valencia, Santo Tomas de Aquino y Nacionalizado la Presentación, debido a que cuentan su Contador Público independiente que pagan con recursos propios, se indago en las instituciones si contaban con un Manual de Políticas o Procedimientos Contables y 13 de los entrevistados afirmaron tener el manual así como se observa en la gráfica 8, en donde se verificó y en ninguna de las instituciones cuenta con políticas o procedimientos contables, sin embargo afirmaron que se acogían a lo establecido por la Contadora que es la experta en el tema.

Gráfica 8. Instituciones que tienen manual de políticas contables



Fuente: Autoras

El Municipio de Duitama le suministro a todos los colegios el Programa Contable SYSMAN, en donde se pudo evidenciar que la responsable de su manejo en mayor parte es la Contadora debido a que los Pagadores no tienen los suficientes conocimientos para el manejo de este programa.

Finalmente, después de conocer la percepción que tienen los Ordenadores del Gasto y Pagadores en referencia a procesos de control interno contable que se llevan a cabo al interior de cada una de las Instituciones y Centros Educativos Oficiales del Municipio de Duitama, se le asignó una calificación a cada una de las preguntas realizadas para al final obtener un promedio que se clasifico entre el rango que corresponde a un criterio como se puede ver en la tabla 1.

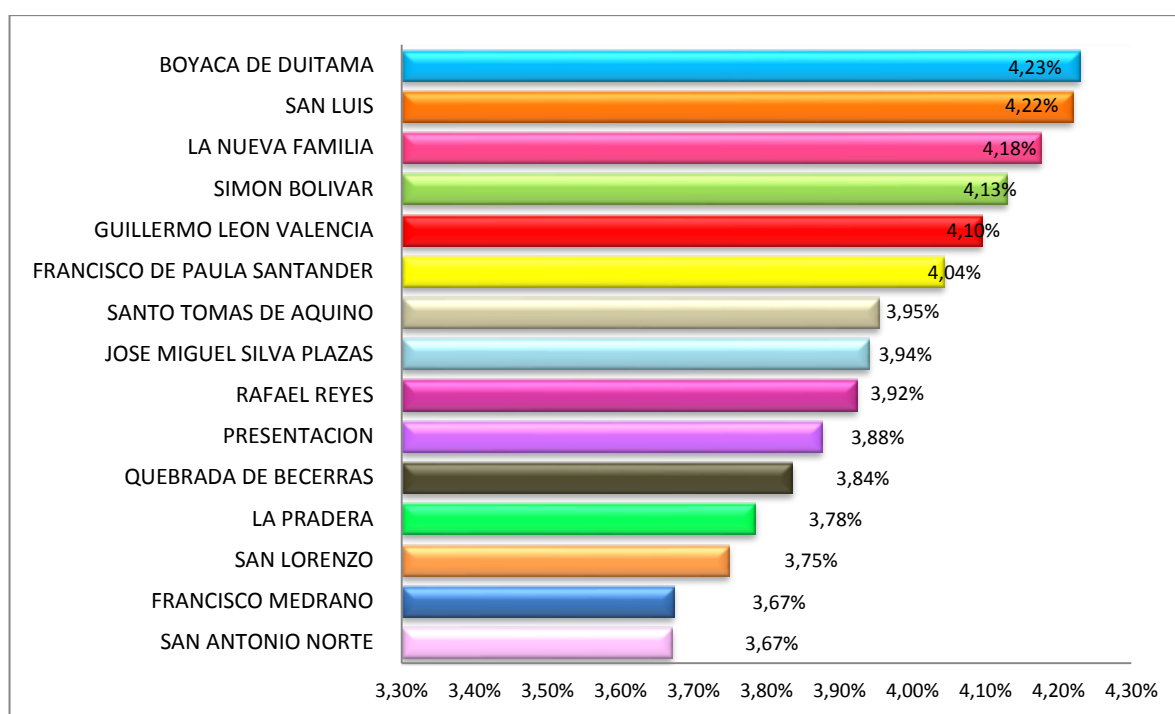
Tabla 1. Criterios y Rangos de Calificación

CALIFICACION	
CRITERIO	RANGO
INADECUADO	0.0 - 2.0%
DEFICIENTE	2.1% - 3.0%
SATISFACTORIO	3.1% - 4.0%
ADECUADO	4.1% -5.0%

Fuente: Alcaldía municipal de Duitama

Para obtener una calificación que permita conocer el resultado de la Evaluación del Control Interno Contable (Anexo B), en donde se evidencia si los controles que implementa cada institución son adecuados o no, se tomó como base la información obtenida mediante la observación directa y verificación de las evidencias que soportan cada una de las respuestas obtenidas a través de las entrevistas así como se puede evidenciar en la gráfica 9.

Gráfica 9. Resultados de la Evaluación del Control Interno Contable



Fuente: Autoras

Se puede observar que la calificación del Colegio Boyacá de Duitama, es la más alta en referencia a los procesos de control interno contable que maneja, con una calificación de 4,23%, seguido del Colegio San Luis con una calificación de 4,22%, la Nueva Familia con 4,18%, Simón Bolívar con 4,13% y Guillermo León Valencia con 4,10%, los cuales se encuentran en el rango de 4,10% y 5,0%, de acuerdo a la tabla 1, que corresponde a un criterio Adecuado.

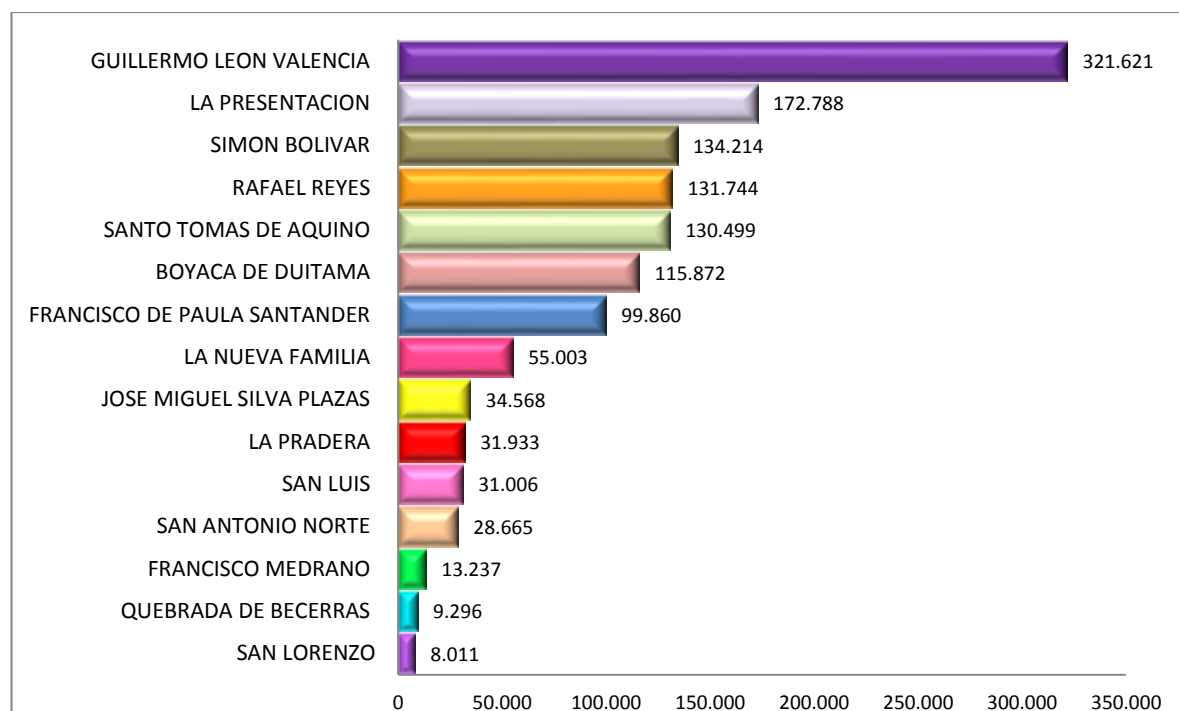
Así mismo se evidencia que los diez colegios restantes se encuentran en el rango de 3,00% y 4,00% que corresponde a un criterio Satisfactorio, en donde las calificaciones más bajas son de la Institución San Antonio Norte y Francisco Medrano cada uno con 3,67%, seguido de San Lorenzo con 3,75%, la Pradera con 3,78%, y Quebrada de Becerras con 3,84%.

6.2. VERIFICACION LA EXISTENCIA DE RIESGOS Y A SU VEZ LA VALIDEZ DE LAS CIFRAS FINANCIERAS A TRAVÉS DE PRUEBAS DE CUMPLIMIENTO Y SUSTANTIVAS.

El Sistema General de Participaciones asignó por concepto de gratuidad educativa en la vigencia 2013 un valor a cada una de las Instituciones y Centros Educativos Públicos del Municipio de Duitama en donde se pudo evidenciar que en total se giraron mil treientos dieciocho trescientos diecisiete mil millones de pesos M/cte. (\$1.318.317.000), que están distribuidos en los colegios de acuerdo al número de estudiantes. (ANEXO E)

En la Resolución Número 302 del 08 de Abril de 2013, se ordena la transferencia de los recursos sin situación de fondos del SGP a los Fondos de Servicios Educativos para mejoramiento de la calidad educativa, en donde se verificó que el monto asignado fue el mismo que ingreso a la cuenta bancaria y se tomaron los extractos para comprobar que en todos los colegios coinciden estos dos valores, es decir que se recibieron dichos recursos el día dos de Abril de 2013, y en la gráfica 10 se observan los recursos de gratuidad que le giraron a cada colegio.

Gráfica 10. Recursos de Gratuidad girados a los FSE (Expresado en Millones de Pesos)



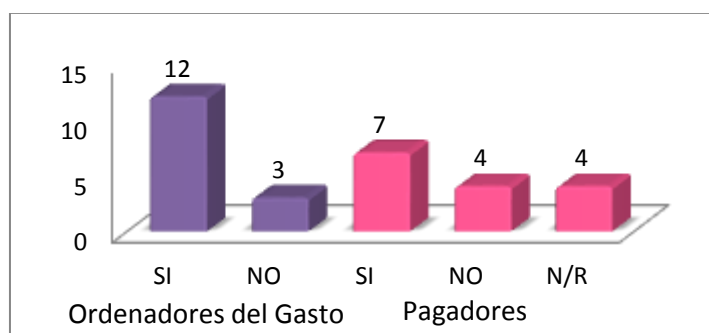
Fuente: Secretaria de Educación Municipal

El colegio que recibió el porcentaje más significativo de los recursos de gratuidad es el Guillermo León Valencia, con un 24,40% debido a que cuenta con el mayor número de estudiantes en referencia a las demás instituciones, seguido del Colegio Nacionalizado la Presentación con un 13,11% y el Colegio Técnico Municipal Simón Bolívar con un 10,18%, así mismo las Instituciones que recibieron menos recursos y que tienen el menor número de estudiantes fueron el Centro Educativo San Lorenzo con el 0,61%, Quebrada de Becerras con el 0,71% y Francisco Medrano con el 1,00%.

Para identificar la existencia de riesgos se aplicaron pruebas de cumplimiento y sustantivas, (ANEXO C Y D) en donde se tomó la normatividad aplicable a los fondos de servicios educativos y se verificó en cada una de las instituciones si se le está dando cumplimiento o no, a estas disposiciones.²⁹

En el artículo N° 8 del Decreto 4807 de diciembre 20 de 2011, se establece que los recursos de gratuidad girados por el Sistema General de Participaciones se administrarán en cuentas independientes de los demás ingresos de los Fondos de Servicios Educativos, y para constatar que se cumple con la norma se les pregunto a los Ordenadores del Gasto y Pagadores de cada una de las Instituciones si manejan una cuenta independiente y en la gráfica 11 se muestran las respuestas que se obtuvieron.

Gráfica 11. Colegios que manejan cuenta independiente para los recursos del SGP



Fuente: Autoras

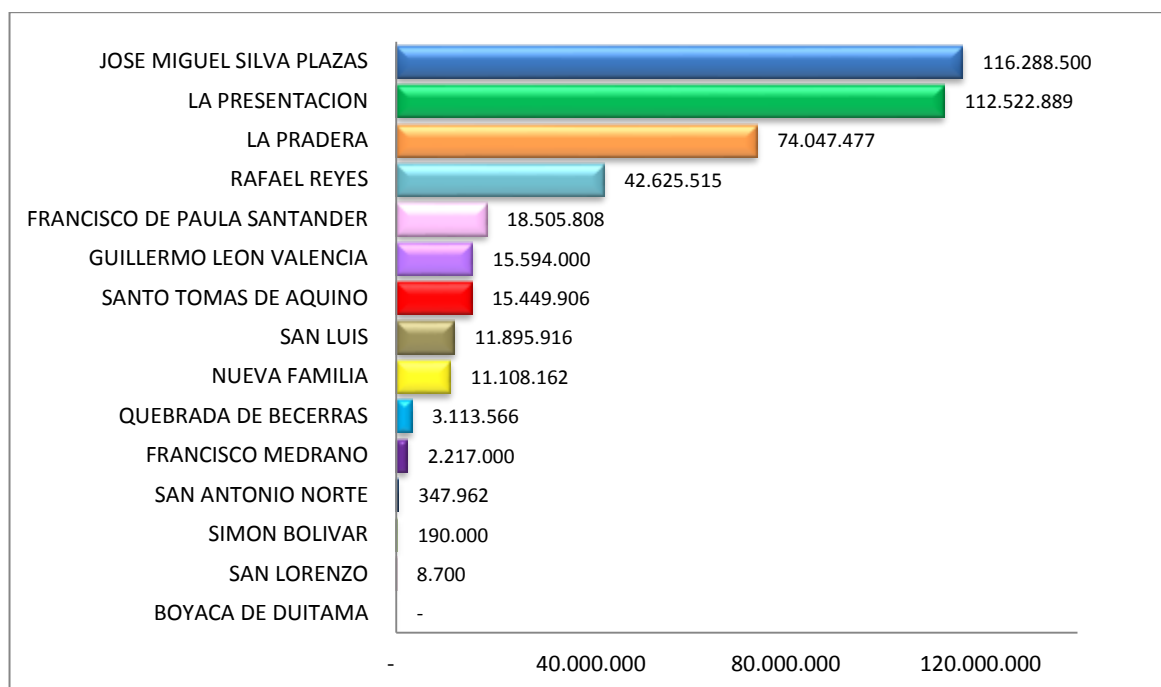
Se puede observar que la mayoría de las instituciones afirman que si manejan cuenta independiente y en algunos casos no coinciden las respuestas del Ordenador del Gasto con las del Pagador, excepto por el Colegio Santo Tomas de Aquino, Rafael Reyes y Nueva Familia que coinciden en sus respuestas al reconocer que no la manejan la cuenta independiente.

Se tomó como base el monto asignado a las instituciones por el SGP, es decir que para verificar si se tiene una cuenta independiente, este valor sería el único

²⁹ En los Anexos de la letra K a la Y, se encuentran detalladamente los programas de auditoria, con las respectivas pruebas de cumplimiento y sustantivas para cada uno de los colegios.

ingreso reflejado en la cuenta bancaria, y para esto se tomaron los extractos en donde se observó que únicamente el Colegio Boyacá de Duitama cumple con las disposiciones de la norma, y los demás colegio no, debido a que en esta misma cuenta se manejan recursos con conceptos diferentes, y en el grafico 12 se pueden observar los ingresos totales diferentes a gratuidad reflejados en los Extractos Bancarios de cada una de las Instituciones. Se evidencia que el Colegio con el mayor monto de Ingresos es el José Miguel Silva Plazas con \$116.299.500, seguido de la Presentación con \$112.522.882, y la Pradera con \$74.047.477. Cabe resaltar que parte de estos ingresos corresponden a transferencias municipales, sin embargo estos recursos se deben manejar en una cuenta diferente a la de los fondos de servicios educativos.

Gráfica 12. Ingresos diferentes a Gratuidad reflejados en los extractos bancarios



Fuente: Extractos Bancarios

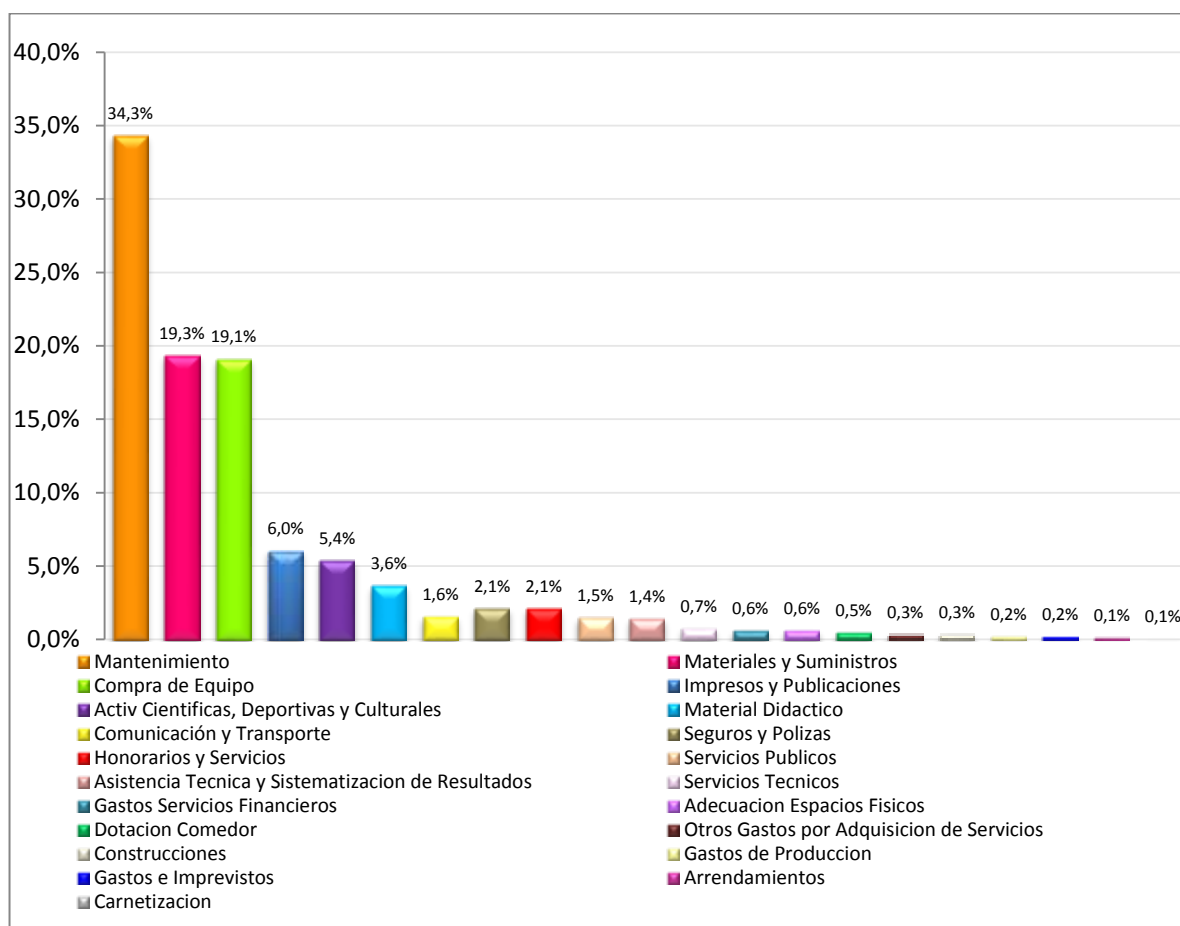
En el Decreto 4791 del 19 de Diciembre de 2008, y el Decreto 4807 del 20 de Diciembre de 2011, se establece la utilización de los recursos es decir en que se pueden gastar los recursos de gratuidad de los Fondos de Servicios Educativos, en donde se les pregunto a los ordenadores del gasto y pagadores si cumplían con lo dispuesto en estas normas, y todos mencionaron que sí.

Se verificó si los recursos fueron ejecutados en los gastos autorizados en la normatividad, tomando como base los libros auxiliares de cada cuenta de gratuidad, para identificar los rubros afectados y los conceptos de cada uno de los

gastos, para de esta manera clasificar cada uno en los numerales establecidos por la norma (Anexo G), en donde se pudo evidenciar que catorce colegios están utilizando los recursos de gratuidad en el pago de Gravamen a los Movimientos Financieros GMF, y en la norma no se establece que se puedan cubrir estos gastos que les están cobrando debido a que se mezclan los recursos de Gratuidad con los demás recursos.

Así mismo, en el inciso 2 del artículo 97 de la Ley 715 de 2001, se establece que los recursos transferidos a las entidades territoriales por concepto del Sistema General de Participaciones y los gastos que realicen las entidades territoriales con ellos, están exentos para dichas entidades del Gravamen a las transacciones financieras, en donde el único que cumple con esta disposición es el Colegio Boyacá de Duitama, y en el grafico 13 se puede observar que se pagó por concepto de gastos de servicios financieros el 0,6% en total para todos los colegios.

Gráfica 13. Rubros en los que se utilizan los Recursos de Gratuidad.



Fuente: Libros Auxiliares de Gratuidad

Así mismo se evidenciar que el rubro en el que más fueron utilizados los recursos de gratuidad fue Mantenimiento con el 34,3%, seguido de Materiales y Suministros con 19,3%, Compra de Equipo con 19,1%, Impresos y Publicaciones con el 6,0% y actividades científicas, deportivas y culturales con un 5,4%. (Anexo G).

De acuerdo al artículo 6 del Decreto No 4791 del 19 de Diciembre de 2008 se menciona dentro de las responsabilidades del Ordenador del Gasto en el inciso 1 y 3, que se debe elaborar el Proyecto Anual de Presupuesto, las adiciones y los traslados presupuestales que se consideren convenientes bajo la aprobación del Consejo Directivo, y se verificó que todos los colegios cumplieron con lo dispuesto en la norma y elaboraron dicho Presupuesto del Fondo de Servicios Educativos con la justificación correspondiente a los proyectos de adición y traslados presupuestales con aprobación del Consejo Directivo.

Así mismo el inciso 8 menciona que se debe presentar al final de cada vigencia fiscal el informe de ejecución presupuestal incluyendo el excedente de recursos no comprometidos si los hay, en donde se corroboró que todos los colegios presentaron su informe a la Contraloría al final de cada vigencia fiscal y además cada tres meses le enviaron información al Municipio.

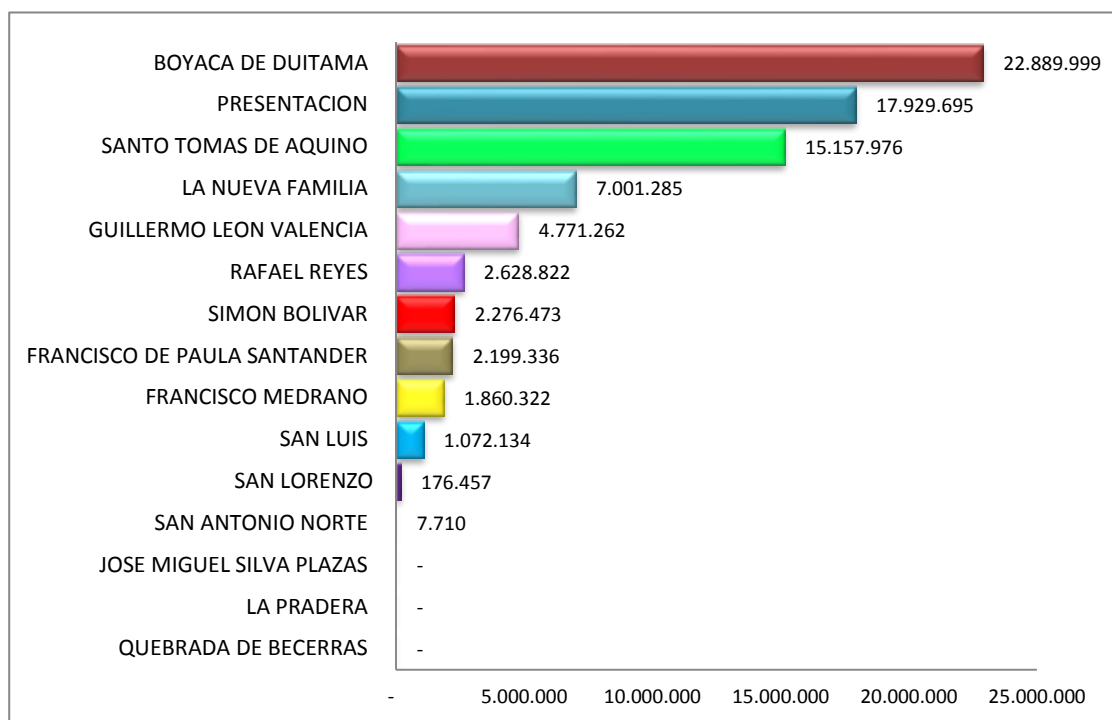
Se tomó como base el Acuerdo mediante el cual se aprobó el Proyecto Anual de Presupuesto, en cada una de las Instituciones, así como los acuerdos que en los cuales se realizan adiciones o traslados presupuestales, y se comparó con el informe de ejecución presupuestal que entregaron en el Municipio al final de la vigencia 2013, para verificar que lo presupuestado haya sido lo realmente ejecutado (Anexo H), en donde se pudo evidenciar que existen algunas diferencias, debido a que mezclaron los recursos propios con los de gratuidad, y por esta razón se presentaron las desigualdades.

Se verificó si los recursos de gratuidad girados al Fondo de Servicios Educativos fueron comprometidos por el rector o director rural antes de recibir los recursos en las cuentas del respectivo Fondo, en donde se evidenció que todos los colegios cumplen con esta disposición.

En el informe de ejecución presupuestal se evidencia el monto total ejecutado en la vigencia 2013 y los excedentes en los casos en los que no se gastó la totalidad de los recursos de gratuidad así como se puede observar el grafico 14.

En la Institución Educativa Agroindustrial la Pradera, Quebrada de Becerras, y José Miguel Silva Plazas se pudo evidenciar que gastaron la totalidad de los recursos de gratuidad que les giró el Ministerio de Educación Nacional, mientras que el Colegio Boyacá de Duitama no gastó el 19,75%, el Francisco Medrano con un 13,05%, y La Nueva Familia con un 12,73%.

Gráfica 14. Excedentes de los Recursos de Gratuidad



Fuente: Libros Auxiliares de Gratuidad

Se tomaron los valores registrados en contabilidad que fueron verificados con los documentos que soportan las transacciones, para compararlo con los valores reflejados en los extractos bancarios (ANEXO I), y evidenciar si hay veracidad en las cifras financieras, en donde se encontraron algunas diferencias que se pueden observar en la tabla 2.

Tabla 2. Diferencias en contabilidad y extractos

INSTITUCIÓN O CENTRO EDUCATIVO	VALOR EN LIBROS	VALOR EXTRACTO MAS RETENCIONES	DIFERENCIA
Quebrada De Becerras	9.296.000	9.157.640	138.360
San Antonio Norte	28.657.290	28.163.240	494.050
San Luis	29.933.866	29.850.506	83.360
Rafael Reyes	129.115.178	129.109.211	5.967
Simón Bolívar	131.937.527	131.719.184	218.343
La Presentación	192.431.255	173.231.255	19.200.000
Guillermo León Valencia	328.994.353	325.607.853	3.386.500
TOTAL	850.365.469	826.838.889	23.526.580

Fuente: Autoras

Cada Colegio está en la libertad de establecer su propio Manual de Contratación, basado en la Ley 80 y bajo la aprobación del consejo directivo, y se pudo evidenciar que de los quince colegios, doce cuentan con su Manual de Contratación y solo la Institución Educativa Agroindustrial la Pradera, San Antonio Norte y Francisco Medrano no cuenta con este, pero afirman que desarrollan los procedimientos para la contratación de la misma manera que los colegios que si cuentan con su manual.

De esta manera, se verifico que cada uno de los colegios haya desarrollado las operaciones de acuerdo a los procedimientos y disposiciones establecidas en su Manual de Contratación, y se pudo evidenciar que ningún colegio le da cumplimiento en su totalidad y que tienen algunas diferencias en el cumplimiento de los procedimientos (Anexo J).

Para determinar el grado de cumplimiento de los procedimientos establecidos en el manual de contratación, se tomó como base las pautas y requerimientos establecidos en el manual, para de esta forma verificar en las instituciones los documentos físicos y soportes de las contrataciones que se llevaron a cabo con los recursos de gratuidad, y se evaluó cada una mediante las marcas de auditoria que se observan en la tabla 3, y se obtuvieron resultados los cuales arrojaron un porcentaje que representa la calificación obtenida después de revisar toda la información física de cada una de las instituciones y verificar que se le diera cumplimiento a los procedimientos que se deben tener en cuenta a la hora de llevar a cabo una contratación.

Tabla 3. Marcas de Auditoria

MARCA DE AUDITORIA	SIGNIFICADO
✓	Si cumple
X	No cumple
N/A	No aplica
✓D	Información desactualizada
✓f	Fechas inapropiadas

Fuente: Autoras

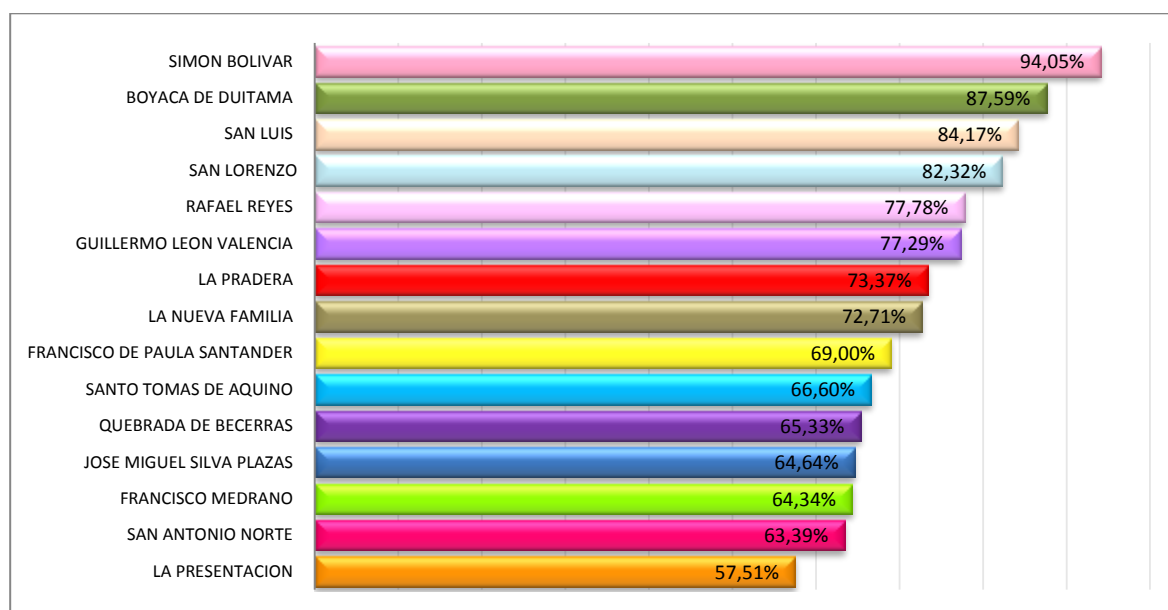
Dentro de las principales diferencias halladas con respecto a lo establecido en los manuales de contratación se tomaron como referencia para realizar la evaluación, ciertas variables de los procedimientos que son requisito para llevar a cabo una contratación, como la elaboración del estudio previo, tener mínimo tres cotizaciones o propuestas económicas, y los documento que se le exigen a los contratistas para hacer efectivo el contrato como lo es cedula de ciudadanía, RUT,

certificado de antecedentes disciplinarios y antecedentes fiscales, en donde se pudo evidenciar que ninguno de los colegio cumplió con la totalidad de los requisitos.

Así mismo, en los contratos de prestación de servicios se le exige al contratista el certificado de pagos a seguridad social y demostrar la idoneidad ya sea con la hoja de vida o certificación laboral, teniendo en cuenta que según la Constitución Política de Colombia y el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública es responsabilidad del contratista garantizar la calidad de los trabajos, bienes o servicios contratados y responder por ello, razón por la cual es importante que se dé cumplimiento a estos requisitos, en donde se pudo evidenciar que en ninguno de los colegios se adjuntan estos soportes debidamente.

Es importante que en los contratos de compras o suministros de bienes tangibles, se realice un control de las entradas y salidas del almacén en donde se pudo evidenciar, que únicamente el Colegio Guillermo León Valencia y José Miguel Silva Plazas tienen un documento que corrobora que se está llevando a cabo. Así mismo se debe dejar constancia de que recibió a satisfacción tanto los suministros, como la prestación de servicios mediante un acta de entrega, en donde quede constancia de que se dio cumplimiento a lo pactado en el contrato y de esta forma proceder a hacer el pago correspondiente, en donde se pudo evidenciar que la mayoría de los colegios utiliza este procedimiento.

Gráfica 15. Grado de Cumplimiento del Manual de Contratación.



Fuente: Autoras

De esta manera se verificó si los gastos pagados con los recursos de gratuidad cumplen con las disposiciones del Manual, con el fin de validar la autenticidad de los soportes de cada una de las contrataciones y evidenciar el grado de cumplimiento, así como se observa la calificación en el gráfico 15, en referencia a las disposiciones establecidas en cada manual de Contratación, en donde se puede observar que la calificación más alta la tiene el colegio Simón Bolívar con un 94,05%, seguido del Colegio Boyacá con un 87,59% y el colegio San Luis con un 84,17%.

6.3. PLAN DE MEJORAMIENTO BASADO EN LAS DEBILIDADES ENCONTRADAS DURANTE EL DESARROLLO DE LA AUDITORÍA FINANCIERA.

La auditoría financiera se realizó en las quince instituciones de carácter oficial del Municipio de Duitama en donde a lo largo del desarrollo se pudieron evidenciar una serie de hallazgos con base en la evaluación del control interno contable, la aplicación de pruebas de cumplimiento y pruebas sustantivas, que se tomaron como referencia para elaborar el plan de mejoramiento.³⁰

En primer lugar se identificaron las debilidades más comunes entre todas las instituciones, y se clasificaron de acuerdo a la tabla 4, en donde se muestra el nivel de la debilidad y la ponderación.

Tabla 4. Ponderaciones

NIVEL	PONDERACIÓN
INDISPENSABLE I	9 – 10
NECESARIO II	7 – 8
IMPORTANTE III	5 – 6
COMPLEMENTARIO IV	1 – 4

Fuente: Uptc³¹

Luego de clasificar las debilidades, se les asignó una calificación de 1,00 a 5,00, para evidenciar el grado de cumplimiento, que puede ser pleno, alto, aceptable, insuficiente o deficiente como se observa en la tabla 5, para lo cual se tomó como

³⁰ En los Anexos de letra K a la Y, se encuentran los planes de mejoramiento para cada una de las instituciones.

³¹ Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia, Proceso aseguramiento de la calidad institucional y de programas.

referencia los resultados obtenidos después de aplicar las pruebas cumplimiento y sustantivas.

Tabla 5. Grado de Cumplimiento

CALIFICACIÓN	GRADO DE CUMPLIMIENTO
4.7 - 5.0	PLENO
4.0 - 4.6	ALTO
3.0 - 3.9	ACEPTABLE
2.0 - 2.9	INSUFICIENTE
1.0 - 1.9	DEFICIENTE

*Fuente: Uptc*³²

Se logró evidenciar que de las quince instituciones educativas auditadas tan solo el Colegio Boyacá cumplió con el hecho de tener una cuenta bancaria independiente para manejar los recursos girados por el sistema general de participaciones por concepto de gratuidad educativa, mientras que los demás manejaron una sola cuenta bancaria, en la cual se mezclaron todos los recursos recibidos por la institución, de manera que este hallazgo se clasificó en una debilidad de carácter indispensable.

Con la finalidad de brindar una solución a la debilidad de las catorce instituciones educativas que coinciden con este hallazgo, se planteó como objetivo manejar los recursos provenientes de gratuidad en una cuenta independiente de los demás recursos que obtenga la institución educativa, para lo cual se tendrán en cuenta las siguientes acciones:

1. Hacer la apertura de una cuenta bancaria para el manejo exclusivo de los recursos de gratuidad.
2. Trasladar los recursos de gratuidad de las otras cuentas, a la cuenta exclusiva para gratuidad.
3. Solicitar a la Secretaria de Educación Municipal se le informe al Ministerio de Educación sobre la existencia de la cuenta bancaria única para el manejo de los recursos de gratuidad.

³² Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia, Proceso aseguramiento de la calidad institucional y de programas.

4. Verificar ante la Secretaria de Educación Municipal la solicitud de actualización de la cuenta bancaria.

Al desarrollar estas acciones se pretende que cada institución educativa tenga su cuenta independiente, y se dé cumplimiento a lo establecido en el artículo No 8 del Decreto 4807 en donde menciona que los recursos de gratuidad girados por el Sistema General de Participaciones se administrarán en cuentas independientes de los demás ingresos de los Fondos de Servicios Educativos.

Teniendo en cuenta lo anterior, cabe resaltar que el hecho de no tener una cuenta independiente, conlleva a que la entidad bancaria cobre el Gravamen a los Movimientos Financieros GMF y se logró evidenciar que de las quince Instituciones educativas tan solo el Colegio Boyacá de Duitama está exento del pago de GMF, mientras que las demás instituciones utilizaron los recursos de gratuidad para pagar el gravamen a los movimientos financieros teniendo en cuenta que los recursos provenientes del sistema general de participaciones están exentos del pago de GMF, de manera que se este hallazgo se clasificó en una debilidad de carácter indispensable.

Con la finalidad de brindar una solución a este hallazgo se propuso como objetivo en el plan de mejoramiento para las catorce instituciones educativas, desgravar la cuenta bancaria única para el manejo de los recursos de gratuidad afectada por el gravamen a los movimientos financieros GMF, para lo cual se tendrán en cuenta las siguientes acciones:

1. Solicitar a la entidad financiera se le otorgue a la cuenta bancaria única de manejo de gratuidad el beneficio de excepción, consagrada en el inciso 2° del artículo 97 de la Ley 715 de 2001.
2. Solicitar a la entidad financiera la devolución de las retenciones en la fuente a título de GMF que se hubiera presentado en la vigencia del año 2013.

Es importante que se cumplan estas acciones debido a que de no hacerlas la entidad bancaria les va a seguir cobrando el pago de GMF, y se estaría incumpliendo con lo establecido en inciso 2 artículo 97 de la Ley 715, en donde se menciona la exención del pago de GMF a los recursos girados por el Sistema General de Participaciones a los Fondos de Servicios Educativos.

Se logró evidenciar que en siete de las quince instituciones Educativas auditadas existen diferencias entre los saldos que reporta el Banco con respecto a los que están soportados en los libros de contabilidad.

Con la finalidad de brindar una posible solución a esta debilidad se propuso en el plan de mejoramiento como objetivo el hecho de conciliar las cuentas bancarias con el saldo en libros, para las siete instituciones educativas, para lo cual se tendrán en cuenta las siguientes acciones:

1. Identificar que partidas están en libros pero no en el extracto bancario.
2. Formular un procedimiento de conciliación único.

En varios casos, esta situación se presenta porque en los extractos bancarios se reflejan los valores correspondientes al cobro del GMF, lo cual se verificó en contabilidad y se encontró que estos valores no coinciden y se presentan diferencias, en donde se comprueba que es necesario tener una cuenta independiente de los recursos de gratuidad que esté exenta del pago de GMF.

Se logró evidenciar que las quince Instituciones Educativas auditadas presentaron algunas diferencias en cuanto al cumplimiento de las disposiciones establecidas en el manual de contratación adoptado por cada institución, razón por la cual se clasificó como una debilidad importante dentro de la tabla de ponderaciones, y se pudo evidenciar que tres instituciones no tienen un manual de contratación documentado y aprobado por el Consejo Directivo, pero se comprobó que se ajustaron a los requerimientos exigidos en las demás instituciones para llevar a cabo una contratación de bienes y/o prestación de servicios.

Con la finalidad de brindar una solución a esta debilidad se propuso en el plan de mejoramiento para las quince instituciones educativas en la cual se plantea como objetivo el hecho de dar cumplimiento a los procedimientos establecidos en el manual de contratación correspondiente a cada institución, para lo cual se tendrán en cuenta de las siguientes acciones:

1. Solicitar a la secretaria de educación municipal la actualización y/o modificación del manual de contratación vigente aplicable a las instituciones educativas del municipio.
2. Capacitar al pagador y al ordenador del gasto de la institución educativa sobre la aplicación del manual de contratación.
3. Verificar que efectivamente se esté cumpliendo con el manual de contratación.

Lo anterior, con el fin de que se elabore un único manual de contratación para todas las instituciones, se consolide la información y se cumplan los mismos procedimientos en todos los colegios, en donde es indispensable capacitar a los pagadores y ordenadores del gasto sobre la aplicación del manual para unificar los conceptos y de esta manera saber a ciencia cierta cuáles son los procedimientos que se deben tener en cuenta en una contratación, ya que se evidenció que el manual es visto como un requisito con el que las instituciones deben cumplir y no como una herramienta de trabajo, porque hay disposiciones que no son fáciles de interpretar, teniendo en cuenta que los pagadores no son

expertos en el tema, y por esta razón es importante estar en actualización constante y en asesoría por personas expertas en la materia.

7. CONCLUSIONES

1. El control es una herramienta indispensable para prevenir y minimizar riesgos y se pudo evidenciar que en ninguna de las Instituciones Educativas se implementa un modelo de control definido, debido a que no se encontraron soportes o documentos que lo respalden, aunque implícitamente se pueden identificar algunas medidas de control que están definidas al interior de cada uno de los procesos que intervienen en el manejo de los recursos de gratuidad, y es necesario fortalecerlos con el acompañamiento de la Contadora y la Secretaria de Educación, para que de esta forma se implementen medidas de control que contribuyan a minimizar los riesgos en referencia a los recursos de gratuidad de girados por el Sistema General de Participaciones.
2. Las pruebas de cumplimiento y sustantivas son herramientas de trabajo que nos permiten evidenciar el grado de cumplimiento en que se encuentran las Instituciones Educativas con respecto al manejo y ejecución de los recursos girados por el Sistema General de Participaciones contempladas en el Decreto 4791 de diciembre 19 de 2008 y Decreto 4807 de diciembre 20 de 2011, como también en lo establecido en el Manual de Contratación, en donde se evidenció que las Instituciones Educativas no le dan cumplimiento a la normatividad.
3. A lo largo del desarrollo de la auditoria se lograron detectar debilidades con respecto a los resultados obtenidos a través de las pruebas de cumplimiento y sustantivas, para lo cual se elaboró un plan de mejoramiento con el fin de brindar posibles soluciones, en donde se puede concluir que es responsabilidad de los Ordenadores del Gasto y Pagadores de cada una de las Instituciones Educativas con el apoyo de la Secretaria de Educación y de la Contadora, darle el debido cumplimiento a lo propuesto en el plan, para de esta forma fortalecer las falencias y darle cumplimiento a lo dispuesto en las normas legales.

8. RECOMENDACIONES

1. Para obtener un adecuado y eficaz control de los procesos que intervienen con respecto al manejo de los recursos de gratuidad es conveniente adoptar un modelo de control al interior de las instituciones educativas impulsado por la Secretaría de Educación y la Contadora que se ajuste más exactamente a la prevención y minimización de riesgos, para que se evidencien procesos transparentes.
2. Con el fin de optimizar el cumplimiento de la normatividad aplicable para los fondos de servicios educativos es indispensable que los ordenadores del gasto y los pagadores de cada una de las Instituciones Educativas tomen conciencia de la importancia de darle el debido cumplimiento a las normas legales en cuanto al manejo y ejecución de los recursos girados por el Sistema General de Participaciones, y se interesen en contribuir a mejorar los procesos y haya confiabilidad en las cifras financieras.
3. Para contribuir con el mejoramiento de las debilidades encontradas es apropiado que en cada una de las Instituciones Educativas se lleven a cabo las acciones correspondientes con respecto a lo propuesto en el plan de mejoramiento con el fin de impulsar procedimientos que de alguna manera contribuyan por el bienestar académico y social de las comunidades educativas.
4. Es indispensable que la Secretaría de Educación Municipal brinde asesoría y apoyo a cada una de las instituciones educativas, con el fin de unificar los procedimientos, teniendo en cuenta que hay temas en los que los pagadores no son expertos, y es importante estar en una actualización permanente y así mismo una supervisión que permita identificar a tiempo los procesos en los que se tienen dificultades y de esta forma contribuir a mejorar la calidad educativa a través de una adecuada utilización y ejecución de los recursos de gratuidad.

9. BIBLIOGRAFIA

- CONGRESO DE COLOMBIA, *Ley 715 (Diciembre 21 de 2001) Sistema General de Participaciones*. Bogotá, es. s.l. : Diario Oficial No. 44654 del 21 de diciembre de 2001. AÑO CXXXVII.
- CONSTITUCION POLITICA DE COLOMBIA, *(Julio 4 de 1991), Bogotá*.
- ESTUPIÑÁN GAITÁN, Rodrigo. *Pruebas selectivas en auditoría*. Pruebas de Cumplimiento y Pruebas Sustantivas. (2007) Bogotá, Colombia. Eco Ediciones, p 124
- MANTILLA BLANCO, Samuel Alberto. *Teoria General del Control En: Auditoria 2005*. Bogota : ECOE Ediciones, 2008. p. 77-81.
- MINISTERIO DE EDUCACION NACIONAL, *Decreto 4791 (Diciembre 19 de 2008) Fondo de Servicios Educativos*, es. s.l. : Diario Oficial 47.212 de diciembre 23 de 2008.
- MINISTERIO DE EDUCACION NACIONAL, *Decreto 4807 (Diciembre 20 de 2011) Condiciones Gratuidad Educativa*, es. s.l. : Diario Oficial 48289 de diciembre 20 de 2011.

10.INFOGRAFIA

- AUDITORIA. *Teoria General de Control*. [En línea] 28 de Septiembre de 2009. [Citado el: 23 de 04 de 2014.] <http://fabiangarzon18.blogspot.com/2009/09/teoria-general-del-control-en-las.html>.
- AUDITOOL, *NIA 300 Planeación de una Auditoria de Estados Financieros* [En línea] [Citado el: 6 de Octubre de 2014.] <http://www.auditool.org/blog/auditoria-externa/1931-nia-300-planeacion-de-una-auditoria-de-estados-financieros-aspectos-clave>
- *Definicion de Auditoria*. [En línea] [Citado el: 25 de Agosto de 2014.] <http://definicion.de/auditoria/>.
- *Auditoria Financiera*. [En línea] [Citado el: 6 de Octubre de 2014.] <http://www.gerencie.com/auditoria-financiera.html>
- *Definicion de Equidad*. [En línea] [Citado el: 25 de Agosto de 2014.] <http://definicion.de/equidad/>
- *Definicion Finanzas Publicas* Enlínea][Citado el: 29-08-14.] <http://definicion.de/finanzas-publicas/>
- *Definicion, Historia y autores de la Teoria General de Sistemas*. [En línea] [Citado el: 23 de Agosto de 2014.] <http://tgsistemas.galeon.com/aficiones1833052.html>
- *Definicion Recursos Publicos* .[En línea] [Citado el: 25-08-14.] <http://emilianomartinez.wordpress.com/2012/02/13/los-recursos-publicos/>
- GONZALEZ, Maria. Gestipolis. *¿Que es un presupuesto?* [En línea] Agosto de 2002. [Citado el: 25 de Agosto de 2014.] <http://www.gestipolis.com/canales/financiera/articulos/41/presupuesto.htm>.
- MODELO ESTANDAR DE CONTRO INTERNO. [En línea] [Citado el: 26 de Agosto de 2014.] <http://www.sic.gov.co/drupal/sites/default/files/documentos/Modelo%20control%20interno.pdf>.
<http://www.serviciocivil.gov.co/files/Consolidado%20de%20Noticias/NOTICIAS%202014/MANUAL%20IMPLEMENTACION%20MECI%201000%202013%20DAFP.pdf>.

- PREPARATORIOAUDITORIA. Auditoria de Control Interno. [En línea] [Citado el: 27 de Agosto de 2014.] <http://preparatorioauditoria.wikispaces.com/Auditoria+de+Control+Interno>.
- REYES, Jonathan. Scribd. *¿Que es una matriz de Riesgo?* [En línea] Marzo de 2002. [Citado el: 27 de Agosto de 2014.] <http://es.scribd.com/doc/85363774/Que-es-una-Matriz-de-Riesgo>
- RODRIGUEZ, Belkis. Slideshare. *Control Interno*. [En línea] 2010. [Citado el: 27 de Agosto de 2014.] <http://es.slideshare.net/HENRYHHSS/auditoria-control-interno>.
- SECRETARIA DE EDUCACION DE DUITAMA. [En línea] Octubre de 2006. [Citado el: 23/08/14.] http://www.semduitama.gov.co/semduitama/index.php?option=com_content&view=article&id=19&Itemid=
- SECRETARIA DISTRITAL DE HACIENDA, *Programa Anual Mensualizado de Caja*, [En línea] [Citado el: 6 de Octubre de 2014.] http://impuestos.shd.gov.co/portal/page/portal/portal_internet_sdh/tesoreria/pac_tes
- *Sistema General de Participaciones*. [En línea] [Citado el: 25 de Agosto de 2014.] https://www.google.com/search?q=sistema+general+de+participaciones+quien+lo+creo&gws_rd=ssl#q=sistema+general+de+participaciones+antecedentes
- *Teoria General de Sistemas*. [En línea] [Citado el: 6 de Octubre de 2014.] <http://www.fceia.unr.edu.ar/asist/intro-tgs-t.pdf>

11.ANEXOS